Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
Services ministériels
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne

Projet dirigé par:
Terry Hunt, gestionnaire principal de l'évaluation

avec l'aide de:
Phil Digby, agent d'évaluation

en partenariat avec:
la Division des pratiques d'examen et études.
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Document rédigé par:
Progressive Planning Limited et Prairie Research Associates Inc.

Rapport sur l'état d'avancement de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprise autochtones

Projet 96/24
Juin 1999

Table des matières

Page

Sommaire i
Principales constatations i
Mesure des résultats iii
Leçons apprises et améliorations suggérées v
Conclusions et recommandations vi

Partie 1 - Introduction 1
But du rapport 1
Méthodologie 3
Structure du rapport 3

Partie 2 - Survol de la Stratégie D'approvisionnement auprès des Entreprises Autochtones 6
Procédures contractuelles fédérales 6
Objectifs de la Stratégie 7
Activités dans le cadre de la SAEA 7
Description des principaux organismes concernés 10
Bref aperçu des entreprises autochtones qui profitent de la SAEA 14
Autres facteurs qui influent sur la SAEA 15

Partie 3 - Mise en oeuvre de la stratégie au cours des deux premières années 18
Bilan actuel de la mise en œuvre de la SAEA à l'échelle du gouvernement 18
Profil de quatre ministères 25
Exemples d'approvisionnements auprès d'entreprises autochtones 28
Bien qu'insuffisante, la surveillance des activités s'améliore 29

Partie 4 - Mesure du Rendement 34
Utilité des mesures de rendement 34
L'information déjà recueillie porte surtout sur les activités contractuelles 35
Enthousiasme et intérêt diversifiés envers l'évaluation 36
Problèmes liés aux rapports et à l'obligation redditionnelle 37
Approche proposée faisant appel à l'information disponible et à une collecte ponctuelle des données au moment de l'évaluation 38

Partie 5 - Répercussions perçues de la SAEA 41

Partie 6 - Leçons apprises et améliorations suggérées 45
Leçons apprises 45
Améliorations suggérées 47

Partie 7 - Conclusions 49

Annexes
Mandat
Plan d'action

Appendices
Appendice 1

101-01669/

Sommaire

Lancée en avril 1996, la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA) est un programme fédéral qui s'applique à l'ensemble des ministères et organismes fédéraux. Cette stratégie vise à stimuler le développement d'entreprises autochtones et à faire en sorte qu'un plus grand nombre d'entre elles puissent compétitionner avec succès pour l'obtention des contrats fédéraux.

La Stratégie prévoit la tenue d'une étude d'évaluation d'ici l'an 2001 et la préparation d'un cadre d'évaluation afin de faciliter sa planification. Le cadre d'évaluation est complété par ce rapport sur l'état de la situation, qui présente un aperçu des progrès accomplis au cours des deux premières années d'application de la SAEA ainsi que les données préliminaires qui serviront à mesurer les résultats futurs.

Les activités de collecte de données consistaient à interroger les intéressés, à consulter les dossiers et les bases de données, à passer en revue la documentation et à sonder l'opinion des représentants du gouvernement et des entreprises autochtones.

Principales constatations

La réalisation des principales activités liées à la SAEA a progressé, particulièrement depuis l'implantation des objectifs de rendement ministériels en janvier 1997.

La mise en œuvre de la Stratégie a progressé.

- En avril 1998, 39 ministères avaient commandé des produits et services d'une valeur se situant entre 130 et 175 millions de dollars, pour la période de 1997 à 1999.
- La situation varie selon les ministères, mais dans la plupart des cas, on cherche entre autres à favoriser le recours à des fournisseurs autochtones et à informer le personnel au sujet de la SAEA.
- Les ententes relatives aux objectifs de rendement montrent que la plupart des ministères se fient surtout, pour identifier les fournisseurs, au Répertoire des fournisseurs autochtones du MAINC.

Les rapports actuels portent essentiellement sur les activités contractuelles.

- La surveillance des activités contractuelles s'améliore. Le Conseil du Trésor ainsi que le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, par le biais du système de consignation des achats Datacap, recueille de l'information sur les marchés réservés aux Autochtones et les contrats accessoires (procédures normales) octroyés à des entreprises autochtones.
- On se procure les renseignements nécessaires pour vérifier dans quelle mesure les objectifs de rendement ont été atteints.

Les coordonnateurs responsables des objectifs de rendement ministériels considèrent que la SAEA a donné initialement des résultats positifs.

- D'après les coordonnateurs responsables des objectifs de rendement ministériels, la SAEA a entraîné une augmentation du nombre de contrats accordés à des entreprises autochtones, sans pour autant influencer les montants de leurs soumissions.
- La SAEA favorise une coopération accrue et la création de coentreprises entre les entreprises autochtones et non autochtones.

Les répondants ont insisté sur la nécessité de développer les capacités des entreprises autochtones.

- Toutes les parties ont insisté sur la nécessité de développer les capacités des entreprises autochtones afin qu'elles puissent respecter les règles contractuelles du gouvernement fédéral.
- Peu d'indices laissent croire que cela a entraîné la disparition d'entreprises non autochtones, mais il faudrait surveiller cette possibilité.

Les répondants s'attentent à ce que la SAEA ait des retombées positives.

- Bien que les représentants des organisations et des entreprises autochtones aient mentionné des retombées minimes au départ, ils attendent beaucoup de ce programme. Voici les avantages escomptés :

Tableau 1 : Résultats prévus et exemples d'approvisionnements	
Incidence prévue pour les entreprises autochtones	**Exemples d'approvisionnements auprès d'entreprises autochtones**
• Augmentation du nombre et du montant des contrats octroyés • Multiplication des coentreprises et des partenariats • Transfert de compétences et d'expertise permettant d'obtenir des contrats dans des nouveaux domaines	• Traitement des demandes de prestations médicales pour les personnes non assurées par Santé Canada • Achat de bateaux par le MPO • Appel d'offres permanent à l'échelle nationale de TPSGC pour l'acquisition de micro-ordinateurs • Conditions d'approvisionnement du MAINC en vue de l'évaluation et de l'examen des services

Mesure des résultats

Le cadre d'évaluation préparé expose notamment un plan pour évaluer les répercussions directes et indirectes de la Stratégie.

Les répondants ont manifesté beaucoup d'intérêt à l'égard des résultats et des conséquences positives de la Stratégie. On a ainsi mentionné que :

- la gestion des approvisionnements est un processus complexe et décentralisé qui complique la tâche d'évaluer et de transmettre les résultats obtenus; et
- la meilleure méthode consiste à mesurer les retombées socio-économiques sur les entreprises et les collectivités autochtones (notamment la création d'emplois) à la lumière des résultats obtenus.

Selon les répondants, il est préférable de recueillir systématiquement des renseignements sur les retombées socio-économiques en fonction des résultats.

Notre méthode d'évaluation se fonde sur les indicateurs de mesure continue et sur la collecte ponctuelle de données au moment de l'évaluation (voir le tableau 2).

Tableau 2 : Collecte de données proposée pour les besoins de la future évaluation de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones			
Aspects à examiner	**Éléments d'information**	**Activité continue**	**Évaluation**
Activités de passation de marchés	• nombre de marchés réservés annoncés et adjugés • valeur des marchés réservés • nombre de contrats accessoires • valeur des contrats accessoires	✔ ✔ ✔ ✔	
Mesures complémentaires, Répertoire des fournisseurs autochtones et activités de développement	• nombre de fournisseurs inscrits • nombre de fournisseurs fournissant des biens et services au gouvernement • types de produits et services fournis • nombre de foires commerciales • quantité de matériel publicitaire distribué • nombre de séminaires et ateliers de formation	✔ ✔ ✔ ✔ ✔	 ✔
Augmentation des capacités des entreprises autochtones	• activités des entreprises autochtones qui leur permettent de mieux se positionner pour avoir accès au marché fédéral et aux autres marchés		✔
Partenariats	• nombre de partenariats formés • nombre de co-entreprises • impact des possibilités de sous-traitance		✔ ✔ ✔
Retombées socio-économiques	• répercussions directes (ex. : amélioration des capacités des entreprises grâce à des transferts de compétences) • répercussions indirectes (ex. : création de nouveaux emplois durables) • quête de nouveaux débouchés	✖ ✖	✔ ✔ ✔
Remarque : (✖)Nous recommandons de recueillir ces éléments d'information, en plus de ceux susmentionnés.			

- On a évoqué bon nombre de difficultés liées aux coûts et au manque de temps pour la collecte des données sur les retombées socio-économiques; par conséquent, lors de l'évaluation, il faudra probablement se contenter d'examiner un échantillon de contrats (études de cas) afin de dresser un tableau des répercussions choisies, qui sont exposées plus en détails à la Section 5 et dans le Cadre d'évaluation de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (document distinct).

Leçons apprises et améliorations suggérées

Pour que ce programme porte fruit, il importe que les agents de négociation des contrats et les GCR soient mis au courant du large éventail d'instruments et de moyens de communication associés à la SAEA.

- Les ministères appliquent des méthodes novatrices, par exemple le jumelage de soumissions et la promotion de coentreprises. En plus des marchés réservés, les ministères disposent d'autres moyens pour aider les entreprises autochtones. Il faut rappeler aux fonctionnaires concernés que la SAEA comprend plusieurs volets, entre autres des activités de développement des capacités (ex. : ateliers ou foires commerciales), des mesures favorisant la création de partenariats ou de coentreprises ainsi que des formules uniformisées de garanties contractuelles.

- Les communications interpersonnelles sont des plus profitables (ex. : foires commerciales et séances de formation des formateurs du MAINC). Les initiatives de formation et de communication s'adressant aux GCR et aux agents de négociation des contrats du Ministère sont tout aussi importantes.

- Il ressort que les activités visant à développer les capacités des fournisseurs (ex. : sensibilisation et formation commerciales des gens d'affaires autochtones) contribuent au succès de la Stratégie. La plupart des entrepreneurs autochtones interrogés ont dit qu'ils ne connaissaient pas les possibilités associées aux marchés publics fédéraux. Ils ont mentionné que les fournisseurs autochtones auraient besoin d'un soutien par rapport aux aspects suivants : préparation des soumissions, conseils techniques pour comprendre le système électronique de soumissions et les règles d'acquisition gouvernementales, et information sur les débouchés susceptibles de s'offrir dans l'avenir.

Conclusions et recommandations

Il reste beaucoup de travail de préparation à faire pour l'étude d'évaluation.

Il faudra ensuite revoir le cadre d'évaluation et élaborer une orientation stratégique pour la collecte des données sur les retombées socio-économiques qui serviront à l'évaluation en 2001. Nous recommandons les mesures préparatoires suivantes.

Recommandations

Le MAINC et TPSGC devraient continuer à souligner auprès des autres ministères l'importance des activités de perfectionnement des fournisseurs et les inciter à recourir à l'éventail d'instruments de la SAEA, en plus des marchés réservés.

Le MAINC devrait améliorer sa base de données sur les fournisseurs afin de mieux informer les entreprises autochtones.

Le MAINC et le SCT, principales instances chargées de l'évaluation, devraient veiller à ce qu'on utilise systématiquement, de manière efficace et uniforme, les indicateurs de mesure continue du rendement.

Il faudrait charger un groupe de travail interministériel de surveiller l'application du cadre d'évaluation mis au point dans le contexte de ce projet.

Partie 1 - Introduction

Il appert que le processus des approvisionnements est un bon moyen de mettre en valeur les entreprises autochtones.

Sans contredit, les approvisionnements gouvernementaux occupent une place d'importance dans la structure de l'économie aux échelles nationale et locale. Le gouvernement canadien met la priorité sur l'optimisation des ressources, la prudence et la probité dans l'acquisition de produits et de services. Au sein du gouvernement fédéral et des autres administrations publiques, les diverses autorités fédérales, régionales et municipales ont créé des programmes dans le but de stimuler le développement des entreprises en accordant à tous les fournisseurs des chances équitables d'obtenir des contrats de l'État.

Les rapports commandés à des consultants par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) au début des années 1990 ont révélé que le gouvernement fédéral, dans certains secteurs comme la construction et le transport, ne s'approvisionne pas suffisamment auprès des entreprises autochtones, compte tenu des capacités de ces dernières. En 1993, le « Livre rouge » du parti libéral intitulé « Pour la création d'emplois, pour la relance économique » réclamait l'adoption de procédures d'approvisionnement susceptibles de stimuler la croissance des entreprises autochtones. Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones préconisait également une modification des procédures d'acquisition afin de renforcer le secteur économique autochtone. À la suite de consultations auprès d'entreprises dans l'ensemble du Canada, le gouvernement fédéral a lancé la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA).

But du rapport

La SAEA a débuté en avril 1996.

En avril 1996, le gouvernement fédéral a donné le coup d'envoi à la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones. Celle-ci vise surtout à stimuler l'essor des entreprises autochtones et à accroître le nombre d'entreprises autochtones qui font des soumissions et décrochent des contrats fédéraux. Cette stratégie, amorcée le 1er avril 1996, doit en principe s'étaler sur trois ans.

La SAEA doit être évaluée.

Une clause oblige à faire une évaluation de la Stratégie d'ici mars 2001. Dans le cadre d'un contrat concurrentiel réservé aux entrepreneurs autochtones en vertu de la SAEA, on a confié à Progressive Planning Ltd., associée à Prairie Research Associates Inc., la tâche d'élaborer un plan en vue de l'évaluation future et de préparer un rapport sur l'état d'avancement de la Stratégie.

Destiné à servir de fondement à l'évaluation prévue pour 2001, le rapport sur l'état d'avancement fournit des données de base qui permettront de mesurer les résultats éventuels. Il présente également des renseignements préliminaires sur la mise en œuvre de la Stratégie à l'intention des ministères, des responsables du programme et des bénéficiaires.

Une mise en garde s'impose; en effet, l'information contenue dans le présent rapport porte sur la toute première phase d'application, étant donné que la plupart des données ont été recueillies à l'automne 1997. Par conséquent, toutes conclusions quant à l'incidence ou à l'efficacité du programme auraient un caractère prématuré et spéculatif. Par contre, il semble que les ministères concernés multiplient leurs efforts en faveur de cette stratégie complexe, après une période de balbutiements.

Le rapport s'accompagne d'un document distinct qui expose un cadre d'évaluation, pour la planification de l'évaluation de la SAEA, ainsi qu'un cadre de mesure du rendement, pour le suivi des résultats courants. Le mandat de la présente étude est joint au rapport (annexe 1).

Méthodologie

La réalisation de cette étude s'est faite sous la direction d'un gestionnaire principal de l'évaluation relevant de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne des Affaires indiennes et du Nord canadien, en collaboration avec la Division des pratiques d'examen et études, Sous-contrôleur général, Secrétariat du Conseil du Trésor. Un groupe de travail réunissant des représentants de cinq ministères et de trois organisations autochtones a été mis sur pied pour fournir des conseils et orienter les travaux.

La collecte des données a eu lieu entre les mois d'octobre et décembre 1997. Le tableau 1 (page suivante) donne un aperçu des méthodes employées.

Structure du rapport

Le rapport comprend quatre sections principales. La section 1 décrit l'objectif de l'étude et la méthodologie appliquée. La section 2 expose brièvement la SAEA. La section 3 présente un aperçu à jour des progrès déjà réalisés à l'automne 1997. La section 4 analyse les instruments de mesure des résultats. La section 5 fait état des répercussions observées durant la période initiale. La section 6 expose les leçons qu'on peut en tirer et propose des améliorations à la SAEA. Enfin, la section 7 fournit les conclusions.

Tableau 1 : Méthodologie employée		
Méthode	**Description**	**Se reporter à...**
Entrevues avec des personnes clés	Nous avons procédé à 44 entrevues auprès de 57 personnes clés : • responsables des approvisionnements (n=15) • utilisateurs des services d'approvisionnement (n=6) • responsables de l'évaluation des programmes (n=5) • chefs d'entreprises autochtones (n=5) • agents de développement économique autochtones (n=3) • dirigeants de collectivités autochtones (n=5) • représentants d'entreprises et d'associations non autochtones (n=5)	Annexe C
Examen des dossiers	Nous avons examiné la documentation provenant de six ministères et organismes gouvernementaux (SCT, MAINC, MDN, SC, MPO, TPSGC), les ententes relatives aux objectifs de rendement ministériels (n=39) et certains documents tirés des bases de données.	Section 3 du rapport, annexe B
Examen de la documentation	Nous avons passé en revue les rapports des consultants concernant la SAEA, les renseignements trouvés sur Internet ainsi que des documents provenant d'ailleurs (ex. : États-Unis, Australie, Afrique du Sud, provinces et municipalités canadiennes).	Annexe A

Tableau 1 : Méthodologie employée

<table>
<tr><th>Méthode</th><th>Description</th><th>Se reporter à...</th></tr>
<tr><td>Questionnaires</td><td>Plus de 200 questionnaires ont été envoyés à trois groupes de répondants. Nous avons obtenu des taux de réponse élevés dans le cas des fonctionnaires. Par contre, il a été plus difficile de rejoindre les entrepreneurs autochtones. L'échantillon visé comprenait 45 sujets. Ce nombre a été augmenté, et nous avons envoyé 140 questionnaires, en faisant un suivi par télécopieur et par téléphone. Il convient d'expliquer les raisons de ces difficultés. Les noms et les adresses des personnes ressources avaient changé. De plus, plusieurs entreprises inscrites au Répertoire des fournisseurs autochtones (dans lequel nous avons choisi au hasard 100 sujets, dont 31 ont répondu) ne font pas affaires avec le gouvernement fédéral. C'est pour cette dernière raison que nous avons ajouté à l'échantillon 40 entrepreneurs (dont huit ont répondu) qui avaient participé aux consultations sur les approvisionnements tenues par le MAINC en 1994-1995.
<table>
<tr><th>Catégorie</th><th>Échantillon visé</th><th>Nombre de répondants</th><th>Taux de réponse</th></tr>
<tr><td>Coordonnateurs des objectifs de rendement</td><td>43</td><td>40</td><td>95 %</td></tr>
<tr><td>Utilisateurs des services d'approvisionnement gouvernementales</td><td>43</td><td>35</td><td>83 %</td></tr>
<tr><td>Entrepreneurs autochtones
(échantillon augmenté)</td><td>4595</td><td>39</td><td>86 %
28 %</td></tr>
<tr><td>Total
(échantillon augmenté)</td><td>131226</td><td>114</td><td>87 %
50 %</td></tr>
</table></td><td>Annexe C</td></tr>
<tr><td>Cadre d'analyse des retombées socio-économiques</td><td>Le cadre, établi à partir d'un survol de la documentation et des entrevues avec des personnes clés, décrit des façons de mesurer les futures retombées socio-économiques de la SAEA.</td><td>Annexe D</td></tr>
</table>

Partie 2 - Survol de la Stratégie D'approvisionnement auprès des Entreprises Autochtones

Sommaire

- La SAEA comprend plusieurs éléments, entre autres le programme de marchés réservés aux Autochtones, les lignes directrices du Ministère concernant les résultats et des mesures complémentaires (ex. : changements à la politique).
- Les principaux organismes chargés de coordonner la mise en œuvre de la Stratégie sont le MAINC, le SCT et TPSGC, tandis que la responsabilité de son application relève de l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux.

La présente section donne un aperçu des différents volets de la SAEA.

Procédures contractuelles fédérales

La SAEA s'inscrit à l'intérieur d'un ensemble complexe de formalités contractuelles fédérales.

Le gouvernement fédéral constitue un immense débouché, puisqu'il dépense à chaque année environ 9 milliards de dollars pour l'acquisition de produits et de services et pour les travaux de construction. Une partie de ces fournitures proviennent de petites et moyennes entreprises, y compris d'entreprises autochtones. Les formalités contractuelles fédérales sont complexes. Selon les estimations du Vérificateur général[1] :

- les transactions totalisent 6 millions d'achats distincts qui font intervenir des milliers de fournisseurs et de gestionnaires de centre de responsabilité;
- 93 ministères et 2000 experts en approvisionnements participent à ces transactions;
- les marchés fédéraux obéissent entre autres à des obligations légales et à des considérations commerciales, et dépendent des réformes administratives.

Cette complexité fait qu'il est difficile de mettre en œuvre la SAEA et de faire rapport sur ses résultats.

[1]Rapport du Vérificateur général du Canada, octobre 1997.

Objectifs de la Stratégie

Voici les principaux objectifs de la SAEA :

- stimuler l'essor des entreprises autochtones;
- augmenter le nombre d'entreprises autochtones qui font des

soumissions et obtiennent des contrats fédéraux.

On estime également que l'augmentation du nombre d'entreprises autochtones qui décrochent des contrats fédéraux représente une façon efficace et rentable de créer des emplois. On s'attend aussi à ce que la SAEA ait un effet positif pour ce qui est de diminuer les dépenses en services sociaux consacrés aux Autochtones.

Activités dans le cadre de la SAEA

Cette stratégie oblige les ministères à faire des efforts pour accroître la valeur des contrats adjugés à des entreprises autochtones en leur offrant davantage de possibilités de concourir pour l'obtention des contrats. Selon les estimations, l'ensemble des ministères devront y consacrer un montant de 6,35 millions de dollars en l'espace de cinq ans (1995-1996 à 1999-2000), somme qui servira à dispenser une formation, à financer les activités de commercialisation et à mettre sur pied des bases de données à cette fin.

Les activités qui permettront d'atteindre ces objectifs généraux sont de trois ordres :

- instaurer des mesures en vue de réserver des contrats concurrentiels à des entreprises autochtones;
- fixer des objectifs de rendement afin d'accroître la valeur totale des approvisionnements auprès d'entreprises autochtones; et
- concevoir des mesures complémentaires afin que les entreprises autochtones puissent mieux profiter des possibilités offertes par les marchés publics fédéraux (ex. : information distribuée aux fournisseurs, changements à la politique).

Le tableau 2 décrit les principaux éléments de la Stratégie.

Tableau 2 : Principaux éléments de la SAEA

PHASE I (1er avril 1996)	PHASE II (1er janvier 1997)
Marchés réservés La politique de marchés réservés permet aux ministères de réserver exclusivement à des entreprises autochtones certains contrats en soustrayant ces derniers à l'application des ententes commerciales et de la politique contractuelle. **Sous-traitance** Possibilités de sous-traitance au profit des entreprises autochtones quand les principales commandes ne tombent pas sous le coup de l'ALENA ou de l'AMP-OMC. **Examen des politiques contractuelles et d'approvisionnement** Pour appuyer la SAEA, il faudrait modifier les politiques sur les contrats et les approvisionnements.	**Objectifs de rendement** Les ministères ayant un budget annuel supérieur à 1 million de dollars pour les contrats doivent se doter d'objectifs de rendement pluriannuels par rapport aux contrats avec des entreprises autochtones. **Information et promotion** Préparer de la documentation et des séances d'information pour faire connaître aux entreprises autochtones et aux agents de négociation des contrats les possibilités et les procédures touchant les marchés publics fédéraux. **Développement des capacités des fournisseurs** Appuyer les activités de promotion et de commercialisation des fournisseurs autochtones pour faire connaître leurs capacités commerciales. **Répertoire des fournisseurs** Favoriser la mise sur pied d'une base de données à l'échelle nationale. **Mesures complémentaires** Préparer des énoncés de politique, offrir des garanties et des lettres de crédit et prendre des mesures pour régler les questions liées aux cautions.

Le Programme de marchés réservés aux entreprises autochtones est l'aspect le plus connu de la Stratégie. Il permet à celles-ci de concourir pour la première fois pour l'obtention de contrats qui profiteront aux Autochtones ou d'autres contrats que les ministères fédéraux pourraient leur réserver. Le tableau 3 décrit les principaux éléments de ce programme.

Tableau 3 : Programme de marchés réservés aux entreprises autochtones	
Deux formules de marchés réservés	**Admissibilité**
Obligatoires • Contrats d'approvisionnement d'une valeur supérieure à 5000 $ qui profiteront surtout aux Autochtones (c.-à-.d. que ceux-ci doivent représenter au moins 80 % du segment de la population visée). Volontaires • Autres contrats d'approvisionnement que les ministères concernés peuvent réserver à des entreprises autochtones.	Entreprises autochtones et coentreprises qui respectent les règles de propriété et d'emploi fixées : • les Autochtones doivent posséder au moins 51 % des parts et exercer le contrôle; • quand une entreprise compte six employés à temps plein ou plus, 33 % d'entre eux doivent être des Autochtones; • quand il s'agit d'une coentreprise avec une compagnie non autochtone, les Autochtones doivent détenir au moins 51 % des parts et donc exercer le contrôle, et le partenaire autochtone doit exécuter des travaux correspondant au minimum à 33 % de la valeur totale du contrat.

Les marchés réservés se comparent aux contrats ordinaires, en cela qu'ils supposent des appels d'offres et des soumissions. Toutefois, il y a trois autres étapes à franchir dans le cadre du processus d'approvisionnement auprès des Autochtones.

- L'entreprise doit être accréditée afin de garantir que les Autochtones y exercent le contrôle ou qu'il s'agit d'une coentreprise ou d'un partenariat, les vérifications à cet égard ayant lieu à partir de l'appel d'offres et pendant toute la durée du contrat.

- Le MAINC peut charger Consultations et vérification Canada de procéder à une vérification préliminaire ou postérieure de l'accréditation. Les vérifications préliminaires ont lieu avant l'adjudication d'un contrat, tandis que les vérifications postérieures permettent de confirmer le statut d'une entreprise autochtone ou d'une coentreprise pendant l'exécution d'un contrat.

- Les ministères doivent aviser le MAINC des marchés réservés qui feront l'objet d'un appel d'offres.

Description des principaux organismes concernés

Plusieurs organismes de premier plan participent à la mise en œuvre de la Stratégie. Le MAINC est le maître d'œuvre tandis que le Conseil du Trésor s'occupe de l'administration de la politique et que TPSGC est chargé des rapports au sujet des contrats. Le tableau 4 (page suivante) décrit les fonctions et les attributions de ces diverses instances.

Tableau 4 : Fonctions et attributions des instances gouvernementales	
Ministère ou organisme	**Fonctions et attributions**
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	• établir par voie de consultations (en collaboration avec le SCT) des objectifs de rendement pluriannuels pour le Ministère; • procéder à des évaluations; • vérifier si les règles sont respectées; • informer et conseiller les autres ministères; • tenir des séances de formation; • organiser des séances d'information à l'intention des GCR; • promouvoir le recours aux entreprises autochtones, notamment par le biais du Comité d'examen des acquisitions (CEA); • créer une base de données sur les fournisseurs et mettre au point des moyens d'assistance; et • gérer le processus de vérification des marchés réservés de concert avec CVC.
Secrétariat du Conseil du Trésor	• établir une politique contractuelle pour les autorités fédérales responsables; • assurer la liaison avec le Comité consultatif sur les contrats du Conseil du Trésor (CCCCT); • réaliser une étude des entraves administratives qui nuisent aux entreprises autochtones, puis en analyser et interpréter les résultats; et • procéder à des évaluations.
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	• se procurer des produits et certains services pour les ministères et organismes clients et prendre les dispositions voulues à cette fin; • mettre au point des instruments destinés aux responsables et aux fournisseurs; • faire rapport au SCT au sujet des contrats, pour le compte de l'ensemble des ministères; • les agents des approvisionnements aident les ministères à atteindre leurs objectifs de rendement (ex. : marchés réservés); • informer les fournisseurs afin qu'ils connaissent les possibilités de contrats fédéraux; et • promouvoir les fournisseurs auprès des ministères et des organismes intéressés.
Organismes de développement régional (DEOC, CDE, APECA)	• mettre en valeur les entreprises régionales; • vanter les avantages des entreprises régionales; et • être représentés au sein du CEA.
Ministères et organismes fédéraux	• les gestionnaires de centre de responsabilité identifient les possibilités de contrats pour les entreprises autochtones (ex. : marchés réservés, contrats ordinaires); et • établir des objectifs de rendement.
Ministères et organismes fédéraux	• contribuer au développement des entreprises et à leurs activités promotionnelles; et • distribuer de l'information aux fournisseurs autochtones.

Le MAINC fournit aux ministères des conseils et une orientation.

- Depuis avril 1996, le MAINC s'est employé à :
  - négocier des ententes relatives aux objectifs de rendement;
  - lancer des projets expérimentaux de jumelage des soumissions;
  - communiquer avec les entreprises et les collectivités autochtones;
  - organiser des ateliers nationaux pour former les coordonnateurs des objectifs de rendement du Ministère en vue de promouvoir la Stratégie;
  - fournir de l'information sur la SAEA (ex.: en publiant et en distribuant plus de 20 000 brochures);
  - donner des conseils aux entrepreneurs autochtones au sujet des possibilités de contrats fédéraux;
  - tenir plus de 500 séances et ateliers d'information dans l'ensemble du pays à l'intention des intervenants des secteurs public et privé;
  - appuyer les foires commerciales organisées par des organismes autochtones;
  - négocier avec les ministères concernés des ententes relatives aux objectifs de rendement;
  - surveiller les marchés réservés et réclamer à CVC des vérifications aux fins d'accréditation;
  - accorder aux fournisseurs des moyens de développement, entre autres par la préparation d'un manuel expliquant les procédures contractuelles fédérales et des fiches de description des fournitures, et offrir une ligne sans frais pour que l'on puisse consulter plus facilement le Répertoire des fournisseurs autochtones et l'information concernant la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones;
  - créer et mettre à jour le Répertoire des fournisseurs autochtones; et
  - mettre en évidence les possibilités pour les entreprises autochtones par le biais du Comité d'examen des acquisitions.

Des personnes clés dans les autres ministères ont indiqué que les membres de l'équipe du MAINC sont bien au courant des formalités contractuelles et qu'ils peuvent fournir des conseils et une gouverne.

Les coordonnateurs de la SAEA dans chaque bureau régional du MAINC ont commencé à communiquer avec des entrepreneurs autochtones, des fonctionnaires et des entrepreneurs non autochtones dans leurs régions respectives afin de promouvoir la Stratégie.

Le CEA est un mécanisme important pour l'application de la SAEA.

- Le Comité d'examen des acquisitions (CEA) est un groupe interministériel chargé d'examiner tous les contrats fédéraux d'un montant se situant entre 2 et 100 millions de dollars. Ce comité réunit des représentants du CTB, de TPSGC, des organismes régionaux et des ministères. D'après les estimations des répondants, le CEA se pencherait sur quelques centaines de contrats par année. Ce comité favorise une stratégie de retombées industrielles en trois volets centrée sur :

  - les besoins des clients et de la population;
  - les objectifs de développement régional; et
  - les autres objectifs (ex. : retombées pour les Autochtones).

  Les répondants ont souligné que le MAINC remplit de mieux en mieux sa mission de promouvoir les entreprises autochtones, et qu'il est parvenu à stimuler le développement économique des Autochtones, pour le deuxième volet, selon un pourcentage équivalant aux objectifs de développement industriel et régional.

Des tierces parties défendent les intérêts des entreprises autochtones.

- Figurant au nombre des autres organisations qui participent à la mise en œuvre de la SAEA, des tierces parties s'emploient à promouvoir les entreprises autochtones. Elles sont de plus en plus présentes lors des colloques et des ateliers réunissant les responsables des ministères.

Contrats Canada aide les acheteurs et les fournisseurs.

- Sous l'autorité de TPSGC, Contrats Canada cherche à sensibiliser les fournisseurs et les acheteurs en offrant divers services. Mentionnons par exemple un registre des petites entreprises et des ateliers sur la façon de préparer une soumission. Ces services sont dispensés par l'intermédiaire des bureaux régionaux de TPSGC dans l'ensemble du Canada.

Bref aperçu des entreprises autochtones qui profitent de la SAEA

Répertoire des fournisseurs autochtones (RFA)

En examinant les données tirées du Répertoire des fournisseurs autochtones[2] en septembre 1997, nous avons constaté que :

- la plupart des entreprises en cause offrent des services aux entreprises et au gouvernement local ou s'occupent de transport, de contrats commerciaux ou d'hébergement;
- au moment de l'étude, beaucoup de fournisseurs inscrits au Répertoire étaient des organismes de développement économique communautaire et des organismes sans but lucratif; il faudrait vérifier et mettre à jour périodiquement les inscriptions au RFA; et
- nous avons estimé à 2700 au total le nombre d'entreprises inscrites au Répertoire à ce moment.

Depuis 1997, ce Répertoire a été modifié de manière à inclure les numéros d'identification des biens et des services (NIBS) pour rendre le système compatible avec la base de données de TPSGC. Par ailleurs, on compte maintenant dans le RFA plus de 3000 entreprises.

[2] Dans le Répertoire, les entreprises autochtones sont classées d'après les codes industriels uniformisés du Canada.

Sondage auprès des entrepreneurs autochtones

La méthodologie pour l'établissement du cadre d'évaluation consistait notamment à sélectionner un échantillon de 39 entreprises autochtones pouvant être retracées à partir des données fournies en 1997, exercice qui devra être repris durant l'évaluation elle-même, en 2000-2001. L'échantillon présentait les caractéristiques suivantes :

- les 39 entreprises œuvraient dans divers secteurs, et 41 % d'entre elles affichaient un chiffre d'affaires annuel se situant entre 100 000 $ et 500 000 $;
- les deux tiers des répondants étaient au courant de la Stratégie, et la plupart en avaient été informés lors de séances d'information gouvernementales, par des représentants du gouvernement ou au moyen de brochures; la moitié des entrepreneurs sondés ont mentionné certaines activités gouvernementales visant à leur faciliter l'accès aux marchés publics fédéraux; et
- au cours des dernières années, 18 entreprises (46 % de l'échantillon) avaient fourni des produits ou des services à 13 ministères et organismes fédéraux au total.

La section 5 analyse les conséquences de la Stratégie pour les entreprises autochtones durant sa première année d'application.

Autres facteurs qui influent sur la SAEA

Comme nous l'avons souligné à la section 2.1, les procédures contractuelles sont complexes, et plusieurs facteurs influencent la façon d'appliquer la SAEA et d'en mesurer les retombées.

La SAEA respecte les ententes commerciales actuelles.

- Les marchés réservés aux entreprises autochtones ne tombent pas sous le coup des ententes commerciales nationales et internationales telles que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'Accord relatif aux marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (AMP-OMC) et l'Accord sur le commerce intérieur (ACI). Quand on désire octroyer des contrats réservés, s'il n'y a aucune réponse de la part des entrepreneurs autochtones, on procède à un deuxième appel d'offres, qui cesse cependant d'être un marché réservé. Ce deuxième appel d'offres doit respecter les conditions des ententes commerciales, s'il y a lieu.

La sous-traitance est une mesure souhaitable, mais l'ALENA restreint les possibilités.

- La SAEA permet aux entreprises autochtones de faire de la

sous-traitance dans le cas des contrats dont la valeur est inférieure au seuil fixé par les ententes commerciales nationales et internationales. On incite les soumissionnaires à faire de la sous-traitance au profit des entreprises autochtones en leur offrant des avantages, par exemple des points supplémentaires dans l'évaluation. Toutefois, la sous-traitance est interdite pour les approvisionnements assujettis aux règles de l'ALENA et de l'OMC (c.-à-d. ceux d'une valeur de 72 600 $ ou plus, montant qui change périodiquement). La formule de sous-traitance ne peut s'appliquer aux contrats d'une valeur supérieure à 2 millions de dollars qui ont été soumis à l'examen du CEA et qui ne sont pas assujettis aux ententes commerciales.

Les ententes sur les revendications territoriales globales ont préséance sur la SAEA et les ententes commerciales.

- Plusieurs ententes sur les revendications territoriales globales (ERPG), protégées en vertu de l'article 35 de la Constitution, incluent des obligations contractuelles précises qui visent à offrir des possibilités de développement économique aux requérants. Ces dispositions peuvent invoquées pour obtenir des exemptions normatives dans le cadre de l'ALENA, de l'AMP-OMC et de l'ACI. Par exemple, quand on a de bonne foi réservé des contrats dans des régions faisant l'objet de revendications territoriales, les agents de négociation des contrats doivent se conformer aux procédures de signification (ex. : avis publiés dans certains journaux) même si cela va à l'encontre des clauses de non-discrimination de l'ACI ou de la SAEA.

Le SCT s'emploie à simplifier les exigences contractuelles.

- Il est essentiel pour le gouvernement de réduire les risques et les responsabilités financières en assujettissant les contrats à diverses règles de sécurité. Il est difficile pour les entrepreneurs autochtones, surtout ceux établis dans les réserves, d'obtenir d'une institution financière des garanties de résultats pour une soumission ou un contrat. Le SCT est en train de revoir la politique gouvernementale par rapport à des aspects comme les lettres de crédit, pour que les entrepreneurs puissent choisir parmi plusieurs formules de garantie. Le cautionnement exigé pour une soumission ou l'exécution d'un contrat est fixé par les autorités contractuelles concernées, et dépend des conditions du projet. Les représentants du SCT ont répondu qu'ils essaient de surmonter les réticences à cet égard et de libéraliser le contexte d'affaires en amenant les ministères à évaluer les exigences légitimes en matière de garantie. En

outre, le MAINC collabore avec les milieux financiers autochtones afin d'étudier des façons de mettre sur pied une institution qui octroierait des cautionnements pour les soumissions.

Bien que les sociétés d'État ne tombent pas sous le coup de la SAEA, on les encourage à l'appliquer.

- Même si les sociétés d'État fédérales ne sont pas obligées d'appliquer les règles contractuelles fédérales, le SCT a le devoir de les inciter à favoriser les achats auprès d'entreprises autochtones. Le secrétariat a envoyé des lettres aux sociétés d'État et a tenu des réunions avec leurs délégués afin d'obtenir leur adhésion. Les représentants de deux importantes sociétés d'État approchées dans le cadre de cette étude ont indiqué que la SAEA n'avait pas eu pour effet de modifier leurs pratiques d'achat; toutefois, ces sociétés achètent des produits et des services fournis par des entreprises autochtones lorsque cela répond à leurs impératifs d'optimisation des ressources. Un répondant a signalé que son organisation recevait des brochures et participait à des colloques sur les achats auprès des entreprises autochtones.

La SAEA inclut une clause d'exemption qui s'applique quand des entrepreneurs actuels risquent d'être lésés.

- Dans la SAEA, une clause dérogatoire stipule que si une restriction s'appliquant au recours à des entreprises autochtones risque d'entraîner des séquelles économiques sérieuses, les ministères et les organismes concernés peuvent demander au Conseil du Trésor d'exempter de cette obligation des contrats précis ou certaines catégories de contrats. Par exemple, dans le nord du Manitoba, des petites lignes aériennes souhaitaient que Santé Canada invoque cette clause en raison des conséquences négatives pour leur industrie. Toutefois, nous avons appris que les ministères et les organismes n'étaient guère au courant du mécanisme à mettre en œuvre pour appliquer ou faire respecter cette clause.

Partie 3 - Mise en oeuvre de la stratégie au cours des deux premières années

Sommaire

- La SAEA a été lancée en avril 1996, et les mécanismes d'application ont été mis en place durant les deux années suivantes.
- Depuis janvier 1997, 43 ministères et organismes sont tenus de négocier des ententes sur les objectifs de rendement avec le MAINC. En avril 1998, 39 ministères et organismes s'étaient engagés à commander des produits et services d'une valeur estimée à 153 millions de dollars, durant la période de 1997 à 1999.
- Les activités de développement au profit des fournisseurs, de même que les rapports, varient selon les ministères.
- On recueille l'information nécessaire pour vérifier si les objectifs de rendement ont été atteints.
- Il faudra consacrer plus d'efforts à la collecte de données sur les retombées socio-économiqueséconomiques de la SAEA, afin que l'on puisse rendre compte de l'efficacité de cette stratégie et respecter les exigences redditionnelles.

La présente section décrit les progrès accomplis dans l'application de la SAEA par le Ministère.

Bilan actuel de la mise en œuvre de la SAEA à l'échelle du gouvernement

Objectifs de rendement

Les ministères dont le budget annuel alloué aux contrats dépasse 1 million de dollars doivent se doter d'objectifs de rendement pluriannuels par rapport aux aspects suivants :

- nombre de contrats octroyés à des entreprises autochtones;
- montant des contrats accordés à des entreprises autochtones;
- nombre de fournisseurs autochtones qui bénéficient des activités de développement; et
- nombre de fournisseurs autochtones inscrits au Répertoire.

Durant l'année, 39 ententes sur les objectifs de rendement ont été conclues.

En octobre 1997[3], 39 des 43 ministères avaient conclu des ententes avec le MAINC. Le tableau 5 (page suivante) donne un aperçu préliminaire des engagements de ces divers ministères pour les années civiles 1997, 1998 et 1999. Étant donné que plusieurs ministères n'ont pas fini d'établir des lignes directrices et de transmettre au MAINC des rapports à jour sur l'état de la situation, ces renseignements pourraient changer. Toutefois, le tableau représente un bon point de départ pour vérifier si les objectifs de rendement ont été atteints, de manière à les modifier en conséquence, au besoin.

---

[3]Les gestionnaires de programme du MAINC ont confirmé qu'en avril 1998, ces chiffres étaient restés inchangés.

Tableau 5 : Objectifs de rendement déclarés des ministères fédéraux au regard de la SAEA (1997 à 1999)

	Ministère ou organisme	1997		1998		1999	
		Nombre	Valeur ($)	Nombre	Valeur ($)	Nombre	Valeur ($)
1	APECA	2	50000 $	3	$100 000	4	$125 000
2	CCEA	3	20000 $	4	$30 000	5	$35 000
3	AAC	-	1%	10% (97)	2%	10% (98)	3%
4	HC	100	1000000 $	102	$1 020 000	105	$1 050 600
5	CCI	12	210000 $	12	$214 200	12	$220 626
6	CCG	10	45000 $	20	$90 000	30	$135 000
7	CCDP	-	8804 $	-	$8 980	-	$9 180
8	ASC	15	50000 $	25	$85 000	25	$105 000
9	SCC	268	7706046 $	331	$7 921 030	441	$8 353 955
10	SCRS	-	10000 $	-	-	-	-
11	MPO	10 % (96)	-	10% (97)	10% (97)	10% (98)	10% (98)
12	MAINC	707	5856970 $	821	$6 883 425	943	$8 080 675
13	MJ	-	-	-	-	-	-
14	MDN	1 %	10000000 $	10% (97)	11000000	10% (98)	12100000
15	El Can*	-	-	-	-	-	-
16	MEC	0.5 %	0.5%	1%	1%	1.5%	-
17	MAECI	65	257501 $	130	$515 003	195	$772 505
18	MF	1 %	80000 $	2%	$165 000	2%	$250 000
19	SC	129	7350000 $	155	$7 485 000	180	$7 620 000
20	DRHC	615	570000 $	820	$760 000	1025	$950 000
21	CISR	10	50000 $	25	$100 000	40	$150 000
22	IC	146	1359182 $	292	$2 718 364	438	$4 077 546
23	CRSNG	1 %	1%	2%	2%	2%	2%
24	RNCan	40	720000 $	80	$1 450 000	-	$2 155 000
25	ONE	7	25000 $	14	$50 000	21	$75 000
26	CNA/BNC	1 %	-	1% (97)	1% (97)	1% (98)	1% (98)
27	BSIF	1 %	40000 $	2%	$80 000	3%	$120 000
28	BVE	10	25000 $	20	$27 500	30	$30 000
29	BCP	5	125000 $	10	$235 000	15	$300 000
30	CFP	12	45000 $	-	-	-	-
31	TPSGC	300	3800000 $	625	$7 600 000	950	$11 400 000
32	RC	100	750000 $	120	$790 000	140	$830 000
33	GRC	100	1500000 $	-	-	-	-
34	SGC	4	50000 $	4	$50 000	4	$50 000
35	SC	1 %	510000 $	2%	$1 020 000	3%	$1 530 000
36	BST	2	25000 $	2	$25 000	2	$25 000
37	TC	-	288000 $	-	-	-	-
38	SCT	1 %	48000 $	2%	$97 000	2%	$145 000
39	DEOC	1 %	-	-		-	-
Total annuel		2662	42 574 503 $	3615	50 520 502 $	4605	60 695 087 $
Nombre total de contrats (3 ans)							10883
Valeur totale (3 ans)							153 790 092 $

Source : Rapports sur les objectifs de rendement présentés au MAINC en 1997. Cette information remonte à novembre 1997 et sera modifiée à mesure que les ministères fourniront au MAINC des relevés à jour.

Nota : (*) Élections Canada n'étant pas un organisme assujetti à la politique contractuelle du SCT, on n'y a donc pas établi de critères.
Dans certains cas, les ministères avaient indiqué un pourcentage supérieur à celui de l'année précédente (entre parenthèses).
Nous avons inscrit les montants totaux des contrats uniquement lorsque le ministère ou l'organisme l'avait précisé. Dans plusieurs cas, les ministères n'ont pas donné de chiffres ou ont indiqué à la place un pourcentage. Quand on avait mentionné un ordre de grandeur, nous avons inscrit le chiffre le plus bas.

Plusieurs aspects ressortent du tableau 5.

- Les ministères ont annoncé qu'ils réserveraient aux entreprises autochtones des contrats d'une valeur d'au moins 153 millions de dollars en l'espace de trois ans.

- Les ministères prévoient également conclure plus de 10 000 contrats avec des entreprises autochtones durant cette même période.

Jusqu'ici, les ministères ont indiqué des pourcentages et des objectifs chiffrés.

- Il y a des variations dans la façon de faire rapport sur les objectifs de rendement. Certains ministères ont indiqué des chiffres, et d'autres des pourcentages. Dans certains cas, on n'a pas fourni de chiffres quant aux objectifs de rendement initial prévus dans les ententes. Nous nous attendons à ce que la précision des données sur le rendement s'améliore l'année prochaine.

Les pourcentages visés se fondent sur la valeur contractuelle des dépenses totales consacrées aux approvisionnements.

- Beaucoup de ministères ont signalé un pourcentage d'après la valeur actuelle des contrats, et d'autres un pourcentage en fonction des dépenses totales pour l'achat de biens et de services. On se sait pas trop si ces derniers chiffres comprennent les petits achats (ex. : cartes d'achat), qui, s'ils sont inclus, devraient représenter un montant plus élevé. Ces différences laissent entendre qu'il pourrait y avoir un manque d'uniformité dans la façon de faire rapport sur les objectifs fixés, et qu'il faudrait peut-être rectifier le tir. Un autre problème est l'absence de certaines données à cause de facteurs tels que les sommes qui n'auraient pas été déclarées, le refus d'entrepreneurs autochtones d'être identifiés comme tels (il y en aurait plusieurs selon les responsables du programme) et les contrats de sous-traitance.

Les ministères se sont aussi engagés à réaliser les activités de développement du bassin de fournisseurs indiquées au tableau 6.

Tableau 6 : Activités de développement qui reviennent le plus souvent dans les ententes sur les objectifs de rendement des ministères	
Activités de développement du bassin de fournisseurs autochtones	**n=39**
Reconnaître et incorporer les fournisseurs autochtones dans le cadre des activités actuelles	29
Informer les fonctionnaires du Ministère au sujet de la SAEA	25
Le ministère ou l'organisme ne s'occupe pas officiellement du développement du bassin de fournisseurs	5
Recenser les fournisseurs autochtones ou relever les capacités disponibles	5
Revoir les objectifs de rendement	5
Établir des statistiques sur la participation des Autochtones aux activités contractuelles	3
Préparer de la documentation à l'intention des fournisseurs autochtones potentiels	3
S'informer sur les capacités des fournisseurs dans des régions en particulier	3
Source : Ententes sur les objectifs de rendement ministériels, 1997. Ces données, qui datent de novembre 1997, changeront à mesure que les ministères fourniront au MAINC des rapports à jour.	

- La plupart des ministères acceptent de reconnaître et d'intégrer les fournisseurs autochtones dans le cadre de leurs activités actuelles et d'informer leur personnel au sujet de la Stratégie.

- Le tableau 7 donne des renseignements détaillés sur les engagements des ministères en rapport avec les activités de recensement des fournisseurs.

Tableau 7 : Activités de recensement des fournisseurs autochtones indiquées par les ministères dans les ententes sur les objectifs de rendement	
Activités de recensement des fournisseurs autochtones	**n=39**
Utiliser le site Web du MAINC	32
Revoir et mettre à jour les répertoires du ministère et des bureaux régionaux	18
Dresser une liste des fournisseurs autochtones	12
Consigner les activités contractuelles et modifier les documents contractuels de manière à identifier les entreprises autochtones	10
Accroître le nombre d'entreprises autochtones figurant dans les répertoires de fournisseurs des ministères	8
Identifier les entreprises autochtones dans une base de données sur les fournisseurs ou faire les recoupements nécessaires avec la base de données du MAINC	7
Source : Ententes sur les objectifs de rendement ministériels, 1997. Ces données, qui datent de novembre 1997, changeront à mesure que les ministères fourniront au MAINC des rapports à jour.	

- Les représentants de la plupart des ministères ont indiqué qu'ils se baseront sur le site Web du MAINC pour établir un répertoire. Plusieurs d'entre eux ont ajouté qu'ils avaient l'intention de dresser une liste de fournisseurs autochtones et de la mettre à jour durant les années subséquentes.

La majorité des répondants autochtones ont signalé qu'ils n'étaient pas au courant des possibilités et des éventuels partenaires avec qui ils pourraient s'associer. Il y a toutefois une exception; l'un d'eux a mentionné plusieurs contrats et sous-contrats. L'entreprise en question avait payé un droit d'adhésion au Système électronique d'appel d'offres du gouvernement (soit SIOS/MERX) et pouvait ainsi être « jumelée » avec d'autres entreprises œuvrant dans le même domaine. Les entrepreneurs et les chefs autochtones estiment qu'une telle assistance permettrait aux entreprises autochtones de promouvoir leurs services et de profiter des possibilités offertes. Bien que le Système électronique d'appel d'offres du gouvernement (SIOS/MERX) soit accessible à tout le monde, beaucoup d'entrepreneurs autochtones ne le connaissent peut-être pas ou ne sont pas abonnés à ce service. Parallèlement, Contrats Canada organise des colloques et des ateliers à caractère général sur les marchés fédéraux qui pourraient leur être utiles.

Le MAINC a financé des projets de jumelage des soumissions, et il envisage de préparer un guide afin de faciliter la tâche d'évaluer les possibilités offertes par le biais du système électronique d'appel d'offres et d'aider les tierces parties à fournir des services à valeur ajoutée aux entreprises autochtones.

La première réunion avec les coordonnateurs des objectifs de rendement a eu lieu en octobre 1997. Les rapports ministériels sur l'état de la situation, prévus pour le début de 1998, sont compilés et préparés par TPSGC et le secrétariat du Conseil du Trésor.

- Les utilisateurs des services d'approvisionnement gouvernementaux interrogés se montraient en général favorables à la mise en œuvre de la SAEA.

Nous avons sondé 35 utilisateurs fédéraux appartenant à divers ministères afin de connaître leur avis après la première année d'application de la Stratégie. Voici un aperçu des réponses :

- 69 % des répondants avaient été informés au sujet de la SAEA par des sources internes au Ministère, d'autres avaient appris son existence dans des bulletins sur la politique contractuelle du Conseil du Trésor (37 %), et 31 % avaient obtenu la plupart des renseignements à ce sujet lors de séances de formation et d'orientation;

- 49 % des répondants ont indiqué qu'ils n'avaient pas suivi de séances de formation ou d'orientation concernant les approvisionnements auprès des entreprises autochtones, tandis que 46 % d'entre eux avaient bénéficié d'une telle formation;

- environ les deux tiers des répondants estimaient que les agents de négociation des contrats connaissent bien ou très bien les objectifs de la Stratégie;

- 60 % des répondants ont dit que les critères d'admissibilité étaient clairement formulés, tandis que 29 % les trouvaient imprécis ou avaient besoin de plus de renseignements; et

- selon la majorité des répondants, les agents de négociation des contrats concernés affichent une attitude favorable envers les entreprises autochtones et la Stratégie.

Profil de quatre ministères

Nous nous sommes penchés sur quatre ministères (TPSGC, SC, le MPO et le MDN) engagés dans la mise en œuvre de la Stratégie afin de savoir comment ils ont appliqué cette dernière au départ (ex. : communications, formation, mécanismes de surveillance). Nous avons interrogé des personnes clés en plus d'examiner des dossiers. Nous avons aussi communiqué avec les représentants du SCT et du MAINC, principales instances chargées de l'application de la Stratégie, qui s'emploient à aider les ministères et organismes.

La présente section donne un aperçu des conclusions qui ressortent de cet examen. L'annexe B « Analyse des données et des systèmes relatifs aux achats dans des ministères choisis » (document distinct) donne un bref portrait de chaque ministère. Cette annexe présente également un profil du MAINC et du SCT.

Nous avons relevé des tendances communes dans les différents ministères.

Tous les ministères ont diffusé de l'information sur la SAEA.

- L'ensemble des répondants ont indiqué que leurs ministères respectifs appuyait la SAEA par des moyens concrets, notamment :
  - exposés à la haute direction;
  - distribution aux gestionnaires de lettres d'information concernant la SAEA; et
  - établissement d'une politique et de procédures à l'intention des agents de négociation des contrats.

- La plupart des utilisateurs des services d'approvisionnement gouvernementaux avaient déjà travaillé avec des entrepreneurs autochtones.

- Tous les ministères avaient collaboré avec le MAINC pour faire connaître leurs activités et obtenir des conseils, en plus de participer à des séances de formation organisées par la Direction de l'accès aux marchés (anciennement la Direction de l'approvisionnement et du développement économique) auprès des entreprises autochtones.

- Trois ministères ont eu initialement des problèmes avec TPSGC. Les répondants ont indiqué qu'au départ, plusieurs agents de négociation des contrats ne connaissaient pas la Stratégie, ce qui a ralenti le processus, puisqu'on ne savait pas trop comment appliquer les règles qui régissent les marchés réservés. Les représentants de TPSGC ont confirmé la chose, en soulignant toutefois que le problème avait été depuis lors corrigé. À mesure qu'un plus grand nombre d'agents de négociation des contrats seront au courant de la Stratégie, le processus de mise en œuvre devrait s'accélérer.

Nous avons également relevé certaines divergences dans les activités et l'application de la SAEA.

La formation varie selon les ministères.

- Il y a des différences au niveau de la formation dispensée aux gestionnaires et aux agents de négociation des contrats régionaux. C'est le MAINC qui a dirigé les activités de formation, en organisant notamment la session réunissant les coordonnateurs du rendement ministériels qui a eu lieu à Cornwall en octobre 1997. Les autres ministères ont capitalisé là-dessus.

  Le ministère des Pêches et des Océans a dispensé une formation et il envisage de remodeler les cours actuels en y intégrant les idées issues des ateliers de « formation des formateurs » offerts par le MAINC à Cornwall. Le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux a également entrepris de former ses agents de négociation des contrats. Lors des entrevues, les représentants du ministère de la Défense nationale et de Santé Canada ont indiqué qu'à leur avis, il n'était pas nécessaire de fournir pour l'instant une formation spéciale étant donné que l'application de la SAEA n'avait pas eu pour effet de modifier le travail des agents de négociation des contrats. Toutefois, ces deux ministères se sont engagés à réévaluer les activités et les besoins à cet égard.

Les communications diffèrent selon les ministères.

- Par ailleurs, les communications au sujet de la SAEA diffèrent en fonction des ministères. Le MPO et TPSGC ont envoyé des lettres aux gestionnaires principaux et aux gestionnaires régionaux, qui ont ensuite fait part de la Stratégie à leur personnel. À Santé Canada, on a transmis l'information à l'ensemble des employés par

courrier électronique. Par conséquent, certains répondants de ce ministère craignaient que dans une grande organisation décentralisée, ce moyen ne suffise pas pour faire connaître la Stratégie aux GCR et aux agents de négociation des contrats. À leur avis, les ateliers ou les colloques représentent le moyen de communication le plus efficace.

Les ministères recourent à des systèmes et à des méthodes manuelles pour consigner les transactions contractuelles relevant de la SAEA.

- La façon de consigner les résultats et les objectifs de rendement varie selon les ministères. C'est TPSGC qui dispose des systèmes les plus perfectionnés pour consigner les marchés réservés, l'information sur les fournisseurs ainsi que des renseignements aux fins d'évaluation des contrats. Le MPO recueille les données concernant les fournisseurs autochtones et les contrats à partir de son système d'information financière. Actuellement, à SC et au MDN, on compile manuellement l'information sur les contrats accessoires et les marchés réservés en demandant au personnel des régions ou de l'administration centrale de transmettre cette information aux coordonnateurs des objectifs de rendement. Santé Canada envisage de passer à un suivi électronique, mais ce changement est en suspens en raison de la réorganisation du système.

Les ministères se servent de bases de données différentes pour entrer l'information sur les contrats.

- Les ministères utilisent plusieurs systèmes pour compiler les transactions contractuelles :

  - ABACUS (MPO);
  - système électronique d'appel d'offres du gouvernement (MERX/SIOS); et
  - système de gestion de l'information sur les fournisseurs (TPSGC).

  En outre, au MAINC, on se sert du système d'information financière pour enregistrer les contrats, et du Répertoire des fournisseurs autochtones pour identifier les entreprises autochtones. Au SCT, on utilise le système « Datacap » pour enregistrer les

contrats adjugés. Il s'agit d'un système électronique d'entrée des données servant à consigner les activités d'approvisionnement de ministères et organismes choisis[4].

Exemples d'approvisionnements auprès d'entreprises autochtones

En procédant à l'examen des dossiers et à des entrevues, nous avons relevé plusieurs exemples de marchés réservés aux fournisseurs autochtones. Dans certains cas, il s'agissait de contrats importants analysés par le CEA, et qui donnaient lieu à de la sous-traitance. Dans d'autres cas, il était question de conventions d'offre permanente.

- Au moment de l'étude (octobre 1997), Santé Canada était sur le point de lancer un appel d'offres pour un contrat d'une valeur évaluée à 60 millions de dollars, afin de traiter les demandes de prestations de santé non assurées. Il était prévu qu'une part appréciable de ce montant irait à une entreprise autochtone.

- Le ministère des Pêches et des Océans envisage de commander cinq navires de garde côtière, et les critères d'appel d'offres incluront un volet de sous-traitance pour les entreprises autochtones.

- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a conclu cinq conventions d'offre permanente à l'échelle nationale, pour un montant de 25 millions de dollars.

- Le MDN achètera des véhicules roulants légers et polyvalents aux termes d'un contrat totalisant 80 millions de dollars. Selon les estimations, le volet négocié pour les Autochtones s'établira à plus de 2 millions de dollars.

- Le MAINC s'est basé sur la politique de marchés réservés pour mettre au point une entente d'approvisionnement auprès des fournisseurs autochtones qui offrent des services d'évaluation et d'examen. Il s'agit de la première offre permanente qui inclut des services d'évaluation. De plus, les entreprises autochtones fourniront au MAINC des services de transport (8 millions de dollars par année).

---

[4] « Datacap », version 2 du manuel de l'utilisateur, 1998

Bien qu'insuffisante, la surveillance des activités s'améliore

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les procédures relatives aux marchés publics fédéraux sont décentralisées, afin que les nombreux gestionnaires de centre de responsabilité partout au Canada disposent de la souplesse et des pouvoirs nécessaires pour acquérir les produits et les services de façon efficace et dans les délais voulus. Toutefois, cette formule de gestion complique la surveillance des activités dans le cadre d'une politique de développement commercial telle que la SAEA.

Les ministères consignent les transactions contractuelles au moyen de systèmes de gestion financière particuliers et spécialisés qui visent à optimaliser l'argent des contribuables. L'information concernant le nombre et le montant des contrats est soumise au SCT et à TPSGC. Ces systèmes procurent l'information indispensable pour contrôler les approvisionnements au sein d'un ministère, mais ils ne fournissent pas les données socio-économiques plus générales permettant d'évaluer les retombées de la SAEA.

Par exemple, aucun ministère ne recueille de données touchant les retombées économiques locales. Les gestionnaires ministériels interrogés souhaitaient, à juste titre, que l'information demandée aux fins d'évaluation ait une portée raisonnable et générale compte tenu de leurs moyens.

De toute évidence, il serait impossible de réorganiser les procédures de surveillance contractuelle au gouvernement fédéral. Pourtant, il est nécessaire d'évaluer la Stratégie. Par conséquent, toutes les exigences en matière de renseignements dans le contexte de l'évaluation de la SAEA doivent être bien ciblées et respecter les impératifs d'efficacité par rapport aux coûts. Le document analysant le cadre d'évaluation et le modèle des retombées socio-économiques indique les informations minimales nécessaires pour l'évaluation et décrit une méthode pour recueillir ces données.

À part la question des données, les répondants ont mentionné plusieurs autres difficultés à surmonter pour mieux suivre les résultats de la SAEA[5].

Il est difficile de retracer les produits et services obtenus d'entreprises autochtones par le biais des cartes d'achat.

- Au cours des dernières années, la formule d'acquisition à crédit s'est répandue. Les cartes d'achat s'appliquent aux achats pour un montant minime. Selon le rapport du vérificateur général d'octobre 1997, on a effectué 615 000 transactions d'une valeur totale de 172 millions de dollars (achats jusqu'à concurrence de 5000 $). Si le plafond était relevé à 25 000 $, le montant total pourrait grimper à 2 milliards de dollars. Actuellement, il n'y a aucun moyen de savoir si les produits et les services ont été achetés à des fournisseurs autochtones. Des pourparlers sont en cours avec les nouveaux entrepreneurs chargés de produire les cartes d'achat gouvernementales afin d'étudier la possibilité technique d'identifier les fournisseurs autochtones dans les relevés mensuels et électroniques.

[5] Plusieurs de ces problèmes et d'autres questions sont également soulevés dans un document d'analyse du SCT.

Les procédures contractuelles sont décentralisées à dessein.

- On tient à jour l'information sur les contrats de manière décentralisée afin d'accorder aux divers ministères une plus grande latitude. Par exemple, il y a une différence entre la collecte des données concernant les contrats et les possibilités de soumissions. TPSGC et le SCT consignent le nombre et la valeur des contrats octroyés selon les ministères. Le système électronique d'appel d'offres du gouvernement (SIOS/MERX) tient compte des appels d'offres annoncés par tous les ministères fédéraux dont le montant dépasse les seuils fixés par l'Accord sur le commerce intérieur. Toutefois, la majorité des appels d'offres d'un montant inférieur à 25 000 $ ne sont pas inscrits dans le système électronique d'appel d'offres du gouvernement (SIOS/MERX).

Les divergences dans les rapports pourraient poser problème.

- On observe des divergences quant à la façon d'entrer les données et au type d'informations recueillies. Par exemple, au moment de l'étude, les ministères faisaient état d'activités semblables pour atteindre leurs objectifs de rendement, mais cette information était fournie sous diverses formes (ex. : nombre et valeur des contrats, pourcentage estimatif de la valeur et du nombre de contrats). Ces différences peuvent compliquer la mesure des résultats, en réduisant l'exactitude des rapports et des comparaisons.

Le SCT et TPSGC songent à recueillir les données sur les marchés réservés et les contrats accessoires.

- Dans le cas des contrats d'une valeur inférieure à 25 000 $, on inscrit actuellement dans le système Datacap des données sommaires, mais non des renseignements détaillés sur le nombre de marchés réservés ou de contrats accessoires (contrats ordinaires octroyés à des entreprises autochtones), qui sont difficiles à retracer. Souvent, ce travail s'effectue manuellement dans la plupart des ministères.

  Dans les avis sur la politique contractuelle 1998-1 et 1998-1A, le SCT a donné la consigne d'obtenir des ministères les renseignements supplémentaires sur la SAEA indiqués au tableau 8.

Tableau 8 : Information sur les achats auprès d'entreprises autochtones réclamée par le SCT à l'ensemble des ministères

1) Programme de marchés réservés pour les contrats d'au moins 25 000 $
   - nombre et montant des contrats d'achat de produits
   - nombre et montant des contrats d'acquisition de services
   - nombre et montant des contrats de construction

2) Contrats accessoires avec les entreprises autochtones d'un montant d'au moins 25 000 $
   - nombre et montant des contrats d'achat de produits
   - nombre et montant des contrats d'acquisition de services
   - nombre et valeur des contrats de construction

3) Information sur les contrats totaux d'une valeur d'au moins 25 000 $ (1+2)
   - nombre et montant des contrats d'achat de produits
   - nombre et montant des contrats d'acquisition de services
   - nombre et montant des contrats de construction

4) Total des contrats octroyés à des entreprises autochtones (1+2+3, et contrats d'une valeur inférieure à 25 000 $)

TPSGC et les autres ministères recueillent les renseignements sur les contrats.

- On observe des divergences dans l'information recueillie par les ministères et organismes gouvernementaux. La majeure partie des contrats d'achat de produits et de services de construction d'une valeur supérieure à 25 000 $ doivent passer par TPSGC. La plupart des données au sujet des contrats (nombre et montant) sont consignées par TPSGC, mais la compilation d'une part appréciable de l'information incombe à chacun des ministères.

Il est important que les entreprises autochtones s'identifient elles-mêmes pour éviter que les rapports soient incomplets.

- Les représentants du MAINC ont indiqué que plusieurs entreprises autochtones qui réussissent à décrocher des contrats accessoires ne souhaitent pas être identifiées en tant que telles. Étant donné que l'obtention de cette information dépend de la volonté des entrepreneurs de déclarer leur appartenance autochtone, il est fort probable qu'il y aura sous-déclaration des contrats avec ces entrepreneurs.

Il est nécessaire d'élargir le répertoire des fournisseurs du MAINC afin d'aider les ministères et les utilisateurs des approvisionnements gouvernementaux à identifier les entreprises autochtones.

- Au moment de l'étude (octobre 1997), peu de listes de fournisseurs étaient tenues à jour, et le Répertoire des fournisseurs autochtones demeurait incomplet puisqu'il ne permettait pas de connaître notamment l'emplacement et la taille des entreprises autochtones ni leurs activités et les services offerts. Le système de gestion de l'information sur les fournisseurs de TPSGC fournit quelques-uns de ces renseignements, et commence à identifier les entreprises autochtones. D'après les répondants, le MAINC devrait élargir sa base de données actuelle de façon à ce que les fonctionnaires du ministère puissent relever plus facilement les entreprises autochtones potentielles, afin de les « jumeler » avec d'autres entreprises ou de les inciter à soumissionner par elles-mêmes. Dans leur entente sur les objectifs de rendement, plusieurs ministères ont indiqué qu'ils comptaient sur une amélioration du répertoire des fournisseurs du MAINC. Des entrepreneurs non autochtones ont également souligné la nécessité de disposer d'un répertoire complet de services autochtones.

Partie 4 - Mesure du Rendement

Sommaire

- L'information recueillie actuellement permet de calculer le nombre et la valeur des contrats réservés dont bénéficient les entreprises autochtones.
- D'après les rapports sur les ententes relatives aux objectifs de rendement ministériels adressés au MAINC, ces données pourraient servir à indiquer si les objectifs de rendement ont été atteints et à mesurer les progrès accomplis annuellement.
- Toutefois, l'information disponible actuellement ne permet pas de mesurer les retombées socio-économiques. À l'avenir, les évaluations porteront aussi sur des répercussions directes choisies (ex. : par le biais d'études de cas ou d'un échantillon de contrats), mais les données servant à mesurer systématiquement le rendement pourraient fournir d'autres renseignements utiles qui pourraient être mis à profit sur une base continue dans la mise en œuvre de la Stratégie.

La présente section décrit une formule de mesure du rendement visant à recueillir des données sur les résultats et des informations aux fins d'évaluation.

Utilité des mesures de rendement

Dans le cas de la SAEA, les mesures de rendement s'appliquent à la collecte de deux types d'information :

- données relatives aux résultats courants, qui aideront les gestionnaires à évaluer l'efficacité des activités, de manière à pouvoir les modifier en fonction des buts recherchés;

- répercussions sur les entreprises et les collectivités autochtones et information sur la question de savoir si l'on a atteint ou non les objectifs de rendement associés à la SAEA.

Les répondants, tant les fonctionnaires que les Autochtones, ont admis que cette information serait importante pour évaluer les résultats de la Stratégie en 2001.

L'information déjà recueillie porte surtout sur les activités contractuelles

Nous avons interrogé 40 coordonnateurs des objectifs de rendement pour la SAEA qui s'occupent de la gestion des contrats et du matériel, dans le but de savoir quelles sont les données que recueille leur ministère pour mesurer l'incidence de la SAEA, et de connaître les façons de procéder. L'annexe C donne plus de précisions là-dessus.

- Le tableau 9 indique les types de renseignements recueillis par les ministères. La plupart des répondants ont signalé que leur ministère recueille des données sur les activités contractuelles (nombre et montant des contrats), mais que l'on dispose de peu d'informations sur les emplois créés grâce à la politique d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones.

Tableau 9 : Informations recueillies par les ministères (n=40)

Champs d'information	Oui	Non	Ne sait pas	Pas de réponse
Nombre de contrats accordés à des entreprises autochtones	37	3	0	0
Valeur des contrats accordés à des entreprises autochtones	37	3	0	0
Montant dépensé pour l'achat de produits à des entreprises autochtones	26	13	0	1
Montant dépensé pour l'acquisition de services auprès d'entreprises autochtones	29	11	0	0
Nombre de marchés réservés aux entreprises autochtones	30	9	0	1
Degré de satisfaction de la clientèle face aux produits et services fournis par des entreprises autochtones	6	11	1	22
Nombre d'entreprises autochtones qui soumissionnent pour l'obtention de contrats	8	30	1	1
Emplois créés par les entreprises autochtones ayant un contrat avec le ministère en question	2	31	7	0

- Les répondants ont aussi commenté d'autres aspects de l'évaluation des résultats :
  - 67 % d'entre eux ont indiqué que leur ministère ne tient pas compte de la sous-traitance;
  - 55 % ont déclaré que leur ministère ne consigne pas les achats auprès d'entreprises autochtones effectués au moyen des cartes d'achat gouvernementales;
  - 55 % ont déclaré que leur ministère n'a pas établi de critères pour l'obtention des données en vue de mesurer les retombées de la SAEA.

Enthousiasme et intérêt diversifiés envers l'évaluation

Les groupes d'intervenants autochtones souhaitent vérifier si les objectifs de rendement ont été atteints.

- Les intervenants, tant au gouvernement que parmi les groupes autochtones, s'intéressent aux questions de justification et de pertinence. Les représentants gouvernementaux souhaitent ainsi être en mesure de démontrer que le programme a produit de bons résultats, étant donné qu'ils sont responsables de la bonne utilisation des deniers publics.

  Les répondants autochtones désirent savoir si les ministères et organismes fédéraux ont atteint leurs objectifs pour ce qui est des contrats accordés aux entreprises autochtones. Si ce n'est pas le cas, il faudrait vérifier à la fois les mécanismes et le mode d'application de la Stratégie pour voir ce qui cloche. Par ailleurs, en supposant que les objectifs ont été atteins, cela s'est-il traduit par l'essor d'entreprises rentables et y a-t-il des indices permettant de penser que la population autochtone en bénéficiera à long terme?

En connaissant l'ampleur des marchés publics fédéraux dont les entreprises autochtones peuvent profiter, on saura avec plus de précisions dans quelle mesure les objectifs de la Stratégie ont été atteints.

- Tous les répondants jugeaient nécessaire de bien connaître l'ampleur réelle des marchés publics fédéraux auxquels les entreprises autochtones ont accès afin d'évaluer l'incidence des achats fédéraux. D'après eux, l'évaluation exige également de connaître l'éventail de produits et de services qu'offrent les entreprises autochtones et de savoir s'ils répondent aux besoins des utilisateurs au gouvernement fédéral.

Problèmes liés aux rapports et à l'obligation redditionnelle

L'obligation redditionnelle impose de déterminer si l'on a déployé les efforts voulus pour s'assurer de faire rapport de façon fiable et uniforme sur les activités dans le cadre de la Stratégie. Ce problème revêt une importance particulière pour les instances gouvernementales qui doivent rendre des comptes devant les organismes centraux et le Parlement quant à la façon dont sont dépensés les fonds publics alloués aux fins des contrats. Les répondants interrogés ont évoqué deux aspects majeurs, soit les achats de faible valeur et l'authenticité du caractère autochtone des entreprises.

Les rapports incomplets posent problème.

- Bien qu'il s'agisse d'une tâche difficile, les répondants ont dit que la surveillance de l'ensemble des contrats, particulièrement de ceux portant sur des achats de faible valeur (par le biais des cartes d'achat) et des contrats de sous-traitance, devrait avoir la priorité. Ils estiment que les retombées de la Stratégie risquent d'être nettement sous-évaluées si on ne règle pas cette question des rapports incomplets. De plus, d'après les répondants, il faudrait que les ministères appliquent des procédures de production de rapports uniformes afin de garantir l'exactitude et la fiabilité des résultats déclarés.

Les répondants jugent important de s'assurer que ce sont bel et bien des entreprises autochtones qui profitent de la SAEA.

- Pour l'évaluation, les répondants considèrent qu'il est important de vérifier si ce sont des entreprises autochtones en règle qui profitent de la Stratégie. Plusieurs personnes clés craignaient l'apparition de compagnies de « façade » qui se prévaudraient de ce privilège. Au départ, les concepteurs du programme avaient anticipé le problème et intégré des mesures telles que des accréditations et des vérifications au hasard. Selon les répondants, il faudrait cerner l'ampleur du problème et vérifier s'il pourrait exister d'autres échappatoires (ex. : cas où un marché réservé serait accordé à une entreprise dont 51 % des parts appartiennent à une entreprise autochtone, tandis que tous les travaux de sous-traitance seraient confiés à une entreprise non autochtone).

Si la Stratégie porte fruit, elle suscitera la création de nouvelles entreprises. Le succès dépend essentiellement d'une interprétation stricte de la définition d'une entreprise autochtone. Les répondants croient que l'on pourrait y remédier en étudiant les résultats des vérifications relatives aux accréditations.

Approche proposée faisant appel à l'information disponible et à une collecte ponctuelle des données au moment de l'évaluation

Nous préconisons une démarche qui mettra à profit l'information déjà disponible sur les contrats et les données qui serviront à l'évaluation des retombées socio-économiques de la Stratégie, renseignements qui seraient recueillis lors de l'évaluation. La section 5 du cadre d'évaluation (document distinct) joint au présent rapport donne de plus amples renseignements là-dessus. Le tableau 10 énumère les renseignements de base nécessaires.

Tableau 10 : Méthode proposée de collecte des données en vue de l'évaluation de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones			
Aspects à étudier	**Éléments d'information**	**Systém a-tique**	**Évaluation**
Activités d'adjudication de contrats	• nombre de marchés réservés qui sont annoncés et octroyés • valeur des marchés réservés • nombre de contrats accessoires • valeur des contrats accessoires	✔ ✔ ✔ ✔	
Mesures complémentaires, Répertoire des fournisseurs autochtones et activités visant à développer leurs capacités	• nombre de fournisseurs inscrits • nombre de fournisseurs qui vendent des produits et des services au gouvernement • types de produits et de services fournis • nombre de foires commerciales • quantité de matériel promotionnel distribué • nombre de séminaires et d'ateliers de formation	✔ ✔ ✔ ✔ ✔	 ✔
Développement des capacités des entreprises autochtones	• activités des entreprises autochtones qui leur permettent de mieux se positionner pour avoir accès au marché fédéral et aux autres marchés		✔
Partenariats	• nombre de partenariats créés • nombre de coentreprises • incidence des possibilités de sous-traitance		✔ ✔ ✔
Retombées socio-économiques	• répercussions directes (ex. : augmentation de la capacité des entreprises grâce à un transfert de compétences) • répercussions indirectes (ex. : augmentation du nombre d'emplois durables) • quête de nouvelles possibilités commerciales	• •	✔ ✔ ✔
Remarque : (*)Nous recommandons de recueillir ces éléments d'information, en plus de ceux indiqués ci-dessus.			

Le MAINC et le SCT assumeront un rôle de direction en coordonnant la collecte de l'information aux fins d'évaluation, tandis que les autres ministères, TPSGC et le SCT poursuivront la collecte continue de données sur les contrats.

Actuellement, on ne recueille aucun renseignement au sujet des retombées socio-économiqueses. Il faudrait obtenir également cette information, qui donnera une idée plus complète de l'efficacité de la Stratégie. Même si, pour l'évaluation, on se renseignera sur les effets immédiats de la SAEA (ex. : augmentation du nombre de contrats et de leur montant), il serait bon aussi d'utiliser des indicateurs permettant s'assurer une mesure continue du rendement. Les annexes au présent rapport, notamment l'annexe D « Cadre d'analyse des retombées socioéconomiques », présentent diverses options à cet égard.

Toutefois, plusieurs ministères considèrent que certaines de ces options, qui font appel par exemple à des bases de données et des moyens de suivi exhaustifs, représentent des solutions trop coûteuses, qui par ailleurs exigeraient une coordination poussée et prendraient beaucoup de temps à mettre au point. Par conséquent,

le groupe de travail préconise une démarche fondée sur les systèmes en place qui permettra de simplifier au maximum le processus d'évaluation.

Malgré son côté pratique, cette approche ne permettra de recueillir que des données de base limitées, sans autoriser de mesure des répercussions indirectes (ex. : création d'emplois) de la Stratégie. Pour remédier à ce problème, nous suggérons d'examiner au minimum 200 dossiers contractuels (études de cas) provenant de divers ministères fédéraux et dont la valeur est supérieure à 1 million de dollars. Cet échantillon n'aurait aucune valeur statistique, mais il donnerait une bonne idée de certaines répercussions précises pour les entreprises autochtones, en fonction de leur emplacement (en milieu urbain, dans les réserves et hors des réserves, par exemple).

Partie 5 - Répercussions perçues de la SAEA

Sommaire

- Les représentants ministériels ont indiqué que la SAEA avait été intégrée à leurs pratiques d'achat et que l'on avait augmenté le nombre et la valeur des contrats accordés à des entreprises autochtones.
- Dans l'échantillon aléatoire d'entrepreneurs sondés, le quart avaient obtenu des contrats fédéraux durant la première année d'application de la SAEA. Là-dessus, 13 % ont déclaré que, la première année, ce programme avait entraîné des résultats positifs pour leur entreprise et 3 % des effets négatifs, tandis que 55 % n'ont enregistré aucun effet et 28 % ne le savaient pas ou n'ont pas répondu.
- Il faudrait surveiller les éventuelles répercussions négatives pour les entreprises non autochtones.

La présente section donne un aperçu des constatations.

- Les représentants ministériels ont indiqué que la SAEA avait été intégrée à leurs pratiques d'achat et que l'on avait augmenté le nombre et la valeur des contrats accordés à des entreprises autochtones.

D'après les entrevues et les questionnaires, la SAEA a été intégrée aux pratiques d'achat du gouvernement fédéral. Dans la plupart des ministères, on avait réexaminé les règles d'approvisionnement et les procédures contractuelles en fonction de la SAEA, préparé des documents d'information sur les achats auprès des entreprises autochtones, formé les préposés aux achats, organisé des séances d'orientation et mis au point des mécanismes de surveillance. On a aussi développé des logiciels afin de consigner le nombre et la valeur des contrats octroyés de même que le nombre de marchés réservés. La plupart des ministères obtiennent les renseignements sur les fournisseurs à partir du Répertoire des fournisseurs autochtones du MAINC et à l'occasion des foires commerciales. Certains ministères ont créé leur propre répertoire de fournisseurs.

Au moment du sondage, 80 % des coordonnateurs de la SAEA estimaient que les responsables des contrats connaissent bien le Programme de marchés réservés aux entreprises autochtones ainsi que les changements apportés à la politique d'achat fédérale. D'après les trois quarts d'entre eux, les responsables des contrats dans leurs ministères respectifs sont favorables ou très favorables à l'idée de privilégier les entreprises autochtones et de leur réserver des contrats.

À la suite des efforts déployés par le gouvernement pour promouvoir la SAEA, la plupart (62 %) des entrepreneurs

autochtones inclus dans l'échantillon aléatoire ont dit qu'ils avaient obtenu des renseignements à ce sujet. Certains des chefs d'entreprises autochtones interrogés ont admis qu'ils bénéficiaient d'une aide appréciable, par exemple la possibilité de rencontrer des fonctionnaires occupant un poste clé dans les services d'achats fédéraux. De l'avis de la plupart des chefs et des entrepreneurs autochtones, il faudrait communiquer plus d'informations au sujet de la SAEA.

Sur les 75 agents d'achats gouvernementaux ayant répondu au questionnaire, 53 % ont indiqué que la SAEA avait contribué à accroître le nombre d'achats effectués auprès d'entreprises autochtones durant sa première année d'application, tandis que 32 % ont affirmé qu'il n'y avait pas eu de changement; 15 % d'entre eux ne savaient pas ou n'ont pas répondu.

Les résultats du sondage révèlent que la grande majorité des achats auprès des entreprises autochtones se font à titre volontaire, souvent dans le cadre du processus normal d'acquisition, mais aussi dans le but d'atteindre les objectifs de rendement ministériels. Dans les cas où on avait recouru à la formules de marchés réservés, seulement deux contrats devaient obligatoirement aller à des entreprises autochtones (parce que les produits ou les services étaient destinés à des localités dont plus de 80 % des habitants sont Autochtones). Parmi les agents des achats qui avaient réservé des contrats à des entreprises autochtones, 94 % ont indiqué qu'ils le feraient à nouveau pour combler leurs besoins, tandis que 6 % ne le savaient pas.

Sur les 48 préposés aux achats sondés qui avaient une opinion sur le sujet, 65 % ont jugé que les entreprises autochtones livraient réellement la marchandise et fournissaient au gouvernement des produits et des services d'une valeur optimale, tandis que pour 35 % d'entre eux, des améliorations s'imposent à cet égard. La qualité et la ponctualité des fournitures de biens et services ont obtenu une meilleure appréciation.

- Dans l'échantillon d'entrepreneurs autochtones choisis au hasard, un quart avaient obtenu des contrats du gouvernement fédéral durant la première année d'application de la SAEA; 13 % d'entre eux ont déclaré que cette politique avait eu des retombées positives pour leur entreprise et 3 % des conséquences négatives; de plus, 55 % ont indiqué qu'il n'y avait pas eu d'effet, et 28 % n'en étaient pas certains ou n'ont pas répondu.

À l'automne 1997, nous avons sondé l'opinion de 39 entrepreneurs choisis au hasard dans le Répertoire des fournisseurs autochtones du MAINC. Le quart de ces entreprises s'étaient vu octroyer au total 50 contrats fédéraux durant l'année précédente. Deux

entreprises avaient exécuté des travaux en sous-traitance pour des entreprises non autochtones faisant affaires avec le gouvernement fédéral. D'après les répondants, ces contrats et les travaux de sous-traitance auraient entraîné la création de cinq emplois à temps plein, faisant ainsi passer le personnel permanent de 31 à 36 employés.

La plupart des gens d'affaires interrogés croient que la SAEA créera de nouveaux débouchés pour les entreprises autochtones. D'après certains chefs des Premières Nations, certaines localités sont bien placées pour profiter des contrats gouvernementaux, mais dans de nombreuses autres, le secteur commercial est sous-développé et les entreprises ne disposent pas des moyens voulus pour décrocher des contrats fédéraux.

Chez les entrepreneurs autochtones interrogés, 13 % ont indiqué que la SAEA avait eu des effets positifs pour leur entreprise durant la première année, comparativement à 3 % qui ont signalé des conséquences négatives; tandis que 55 % n'avaient observé aucun changement et 28 % n'étaient pas certains ou n'ont pas répondu. Les retombées positives se traduisaient par des ventes accrues au gouvernement, de meilleures chances d'obtenir des contrats gouvernementaux et l'établissement de meilleurs contacts avec les ministères. Sur les 39 répondants, quatre ont indiqué que la SAEA avait répondu à leurs attentes, entièrement ou partiellement, pour ce qui est d'accroître le nombre de contrats accordés à des entreprises autochtones, tandis que 18 d'entre eux se sont dits déçus à cet égard.

Chez les préposés aux achats gouvernementaux qui avaient une opinion sur le sujet (n=52), 54 % ont déclaré que les entreprises autochtones offraient des prix compétitifs comparativement aux entreprises non autochtones, tandis que 46 % estimaient qu'il y aurait place à amélioration.

- Il faudrait surveiller les éventuelles répercussions négatives sur les entreprises non autochtones.

Cinq représentants d'entreprises non autochtones interrogés dans le cadre de cette étude ont déclaré qu'ils avaient été associés avec des entreprises autochtones pendant plusieurs années, et que ces partenariats s'étaient avérés profitables mutuellement. Ils craignaient cependant que, malgré les nouvelles possibilités offertes aux entreprises autochtones, la SAEA ait pour effet de limiter la concurrence et de créer un fossé entre les entreprises autochtones et non autochtones. Ils ont insisté sur la nécessité de dispenser une formation et de transférer des compétences pour accroître les capacités des entreprises autochtones. Selon la plupart d'entre eux, au lieu d'établir des préférences et des privilèges, il vaudrait mieux supprimer les obstacles qui nuisent aux petites

entreprises et aux entreprises autochtones. Les activités à cette fin, qui font partie des objectifs de la SAEA, sont décrites dans la section 6 « Leçons apprises ».

De l'avis de 78 % des 59 agents de négociation des contrats fédéraux qui ont donné leur opinion à l'occasion du sondage, la SAEA a entraîné des effets positifs ou n'a eu aucune incidence sur le degré de concurrence entre les entreprises, l'équité face aux entreprises non autochtones ainsi que le prix des biens et services. Inversement, 22 % d'entre eux ont signalé un certain effet négatif sur ces divers plans.

En guise d'exemple d'entreprise non autochtone ainsi lésée, citons le cas d'une petite compagnie aérienne. Étant donné que les localités du nord d'une province qui comptent une population autochtone supérieure à 80 % sont desservies par avion, Santé Canada et d'autres ministères ont réservé des marchés comme le prescrit la SAEA dans la plupart des cas. Des représentants de cette industrie ont commandé un rapport, qui révèle que cette politique pourrait mettre en péril des revenus totalisant 20 millions de dollars. Les répondants ont indiqué qu'il en avait résulté la fermeture d'une entreprise à un endroit, et que les revenus de deux autres entreprises avaient diminué. Il faudrait surveiller les répercussions de la SAEA sur les entreprises non autochtones afin de mieux connaître ses effets de déplacement éventuels.

Partie 6 - Leçons apprises et améliorations suggérées

Sommaire

- Pour que la Stratégie porte fruit, il importe de former les GCR et les agents de négociation des contrats des ministères et d'assurer une bonne communication avec eux.
- Il faut apprendre aux fonctionnaires que la SAEA comprend de nombreux volets afin qu'ils puissent recourir à l'instrument le plus efficace.
- Les entreprises autochtones ont besoin d'une assistance, par exemple pour la préparation et le jumelage des soumissions, ainsi que des services technologiques. Selon les répondants autochtones, cela permettrait à leur entreprise de mieux se préparer à tirer profit des possibilités offertes. Le MAINC déploie des efforts à cette fin, notamment en mettant au point un cours sur la façon de préparer des soumissions et en prônant l'utilisation des moyens de formation actuels offerts par TPSGC.

La présente section expose les leçons apprises au sujet de la SAEA et suggère des améliorations.

Leçons apprises

Même si la Stratégie ne s'appliquait que depuis 18 mois au moment de la collecte des données, nous avons relevé plusieurs leçons qui méritent d'être soulignées.

Pour que le Stratégie porte fruit, il est essentiel de bien former les GCR et les agents de négociation des contrats et d'assurer une bonne communication avec eux.

- Selon les répondants, il importe d'entretenir une communication plus directe avec les GCR et les agents de négociation des contrats. Ils ont mentionné que les ateliers, les cours et les séances d'orientation sont des moyens de communication plus efficaces que l'envoi de documentation par courrier électronique ou par la poste, surtout dans le cas des grands ministères ou organismes décentralisés. Plusieurs répondants ont évoqué les bons résultats des séances de « formation des formateurs » qui ont eu lieu à Cornwall en octobre 1997. Ces moyens de communication et de formation paraissent efficaces et incitent les GCR à mettre les fournisseurs autochtones à contribution.

Les utilisateurs des biens et services et les entrepreneurs non autochtones interrogés ont débattu de la question de savoir s'il faut s'adresser à des fournisseurs autochtones quand les biens ou les services ne sont pas destinés à la population autochtone. Dans un tel cas, il est essentiel de bien comprendre le processus des marchés réservés et de connaître d'autres façons de favoriser les associations entre les entreprises autochtones et non autochtones, afin d'éviter les fausses perceptions et les effets indésirés.

Des moyens tels que les technologies et les services de préparation et de jumelage des soumissions peuvent aider les fournisseurs autochtones à profiter des possibilités.

- Les chefs et les gens d'affaires autochtones interrogés ont répondu qu'en général, les intéressés ignorent les possibilités offertes, la façon d'en profiter et la façon de préparer des soumissions. Par conséquent, pour tirer parti au maximum des possibilités, les entrepreneurs ont besoin avant tout d'une aide pour jumeler et préparer des soumissions. De plus, il est important pour eux d'avoir accès aux technologies et au système électronique d'appel d'offres.

  Les utilisateurs des services d'approvisionnement gouvernementaux ont également souligné la difficulté de connaître les fournisseurs autochtones et leurs capacités, de sorte qu'il serait nécessaire de disposer d'une base de données complète là-dessus. Les personnes clés ont ajouté aussi que dans certaines régions, le jumelage des soumissions avait constitué un autre moyen efficace d'identifier les fournisseurs autochtones.

La sous-traitance représente un moyen efficace de permettre aux fournisseurs autochtones de décrocher des contrats qui leur échapperaient autrement.

- Dans le cas des contrats qui excèdent les seuils prescrits par l'ALENA, l'OMC et l'ACI, il est interdit d'obliger un entrepreneur à confier en sous-traitance des travaux à des entreprises autochtones ou autres. Néanmoins, la sous-traitance est une bonne façon d'aider les fournisseurs autochtones à profiter des possibilités. C'est particulièrement le cas des projets d'envergure qui nécessitent l'approbation du Comité d'examen des acquisitions, d'autant plus que ces projets peuvent entraîner des retombées industrielles appréciables dans les régions. Les utilisateurs des produits et services gouvernementaux ont également indiqué qu'ils préfèrent jumeler une entreprise agissant à titre mentor avec une compagnie autochtone en voie de développement lorsque les contrats impliquent des grands travaux techniques spécialisés que peu d'entreprises autochtones de la région sont capables d'exécuter.

Les marchés réservés sont un des nombreux instruments susceptibles de favoriser l'atteinte des objectifs des ministères.

- Dans bien des cas, les marchés réservés représentent un moyen efficace, mais il faut que les fonctionnaires sachent dans quelles circonstances il convient d'y recourir. On aurait peut-être pu éviter certaines des rares répercussions involontaires qui ont été signalées par rapport à la modeste industrie des lignes aériennes et aux vendeurs de fournitures de bureau. Les représentants du Ministère qui font office d'intermédiaires dans la mise sur pied de partenariats auraient alors pu obtenir d'aussi bons résultats, pour ce qui est de permettre aux entreprises autochtones de décrocher des contrats et de satisfaire aux critères de rendement ministériels. Par ailleurs, il serait possible de contribuer à la promotion et au développement des capacités des fournisseurs autochtones afin de les inciter à soumissionner en passant par les procédures d'appel d'offres normales.

La SAEA donne des résultats optimaux quand les entrepreneurs autochtones prennent l'initiative de solliciter les clients fédéraux et de soumissionner par eux-mêmes.

- Selon les répondants, la SAEA donne de meilleurs résultats quand les entrepreneurs autochtones s'occupent eux-mêmes de promouvoir leurs produits et leurs services auprès du gouvernement et de trouver l'aide dont ils ont besoin. C'est peut-être vrai, mais les gens d'affaires et les chefs autochtones ont souligné que beaucoup d'entreprises autochtones ne sont pas en mesure de le faire.

Améliorations suggérées

Les répondants ont suggéré plusieurs améliorations à la Stratégie.

- Il faudrait améliorer le RFA et y intégrer des renseignements plus détaillés au sujet des fournisseurs autochtones et du genre de services qu'ils offrent.

- Les répondants autochtones sont confrontés aux problèmes suivants :

  - méconnaissance des possibilités de contrats;
  - difficulté à obtenir des garanties touchant les soumissions et l'exécution des contrats;
  - manque de moyens pour présenter des projets ou des soumissions; et
  - manque de compétences en marketing.

Le fait de remédier à ces problèmes contribuerait à la réussite de la SAEA.

- Voici les améliorations recommandées par les gens d'affaires autochtones :

  - mieux informer les intéressés au sujet de la SAEA et des procédures contractuelles s'appliquant spécifiquement aux entreprises autochtones;
  - mieux informer les agents de négociation des contrats du gouvernement quant aux retombées socio-économiqueses qui résulteraient d'un essor du secteur privé autochtone;
  - appliquer des mesures (marchés réservés obligatoirement et volontairement) afin d'accroître le nombre de contrats auxquels ont accès les entreprises autochtones;
  - vérifier subséquemment si les objectifs de rendement ont été atteints;
  - le gouvernement devrait informer dès que possible les intéressés des possibilités de contrat offertes; et
  - rationaliser les procédures d'achat.

Partie 7 - Conclusions

Sommaire

- Les ministères ont entrepris de mettre en œuvre la Stratégie, et les rapports annuels concernant l'atteinte des objectifs de rendement devraient être prêts à partir du début de 1998.
- Il serait bon de mieux renseigner les GCR et les entrepreneurs autochtones sur la Stratégie afin qu'elle produise les résultats escomptés au cours des prochaines années.
- La prochaine étape consiste à examiner le cadre d'évaluation, à élaborer une orientation stratégique pour la collecte des données sur les répercussions économiques, et à planifier les prochaines activités, entre autres la collecte de données en vue de l'évaluation en 2001.

Cette section expose certaines des principales conclusions auxquelles nous sommes arrivés.

Le travail de mise en œuvre bat son plein

En général, les fonctionnaires dans l'ensemble du gouvernement connaissent l'existence de la SAEA.

La SAEA a été lancée en avril 1996; depuis lors, on en a informé les responsables des ministères, qui ont pour la plupart ratifié les ententes sur les objectifs de rendement. Ces responsables ont ensuite transmis les renseignements de base au personnel et aux agents de négociation des contrats. Les séances de formation et d'information, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, sont plus répandues dans certains ministères, mais on note une intensification de l'activité en ce domaine.

Certains facteurs peuvent contribuer à la réussite de la SAEA

Le CEA a procuré des possibilités aux entreprises autochtones.

Durant la phase initiale d'application de la Stratégie, le CEA est devenu un levier important pour promouvoir les achats auprès d'entreprises autochtones. Nous avons relevé plusieurs exemples de projets de grande envergure intégrant un volet de sous-traitance pour les entreprises autochtones dans l'ensemble du Canada. Ces résultats s'expliquent par le fait que les entrepreneurs autochtones étaient en mesure de manifester leur intérêt et de tirer parti des possibilités offertes. En outre, dans son rôle de « parrain », le MAINC a beaucoup aidé les autres ministères à réserver des contrats dans le cadre des offres permanentes, des plans de sous-traitance et des autres mesures connexes.

Il faudrait développer davantage les capacités des fournisseurs.

Les intervenants autochtones ont signalé que l'information trop limitée au sujet de la SAEA et la rigidité des procédures contractuelles nuisent à l'application généralisée de la Stratégie. Plusieurs répondants croient que pour surmonter ces obstacles, il faudrait développer les capacités des fournisseurs. Selon eux, il serait nécessaire également de leur accorder des services de soutien pour la préparation des soumissions.

> **Recommandation #1:**
> Nous recommandons au MAINC et à TPSGC de continuer à faire connaître aux autres ministères l'importance des activités visant à développer les capacités des fournisseurs, et à rendre les moyens d'action de la Stratégie plus facilement disponibles(ex. : réserver des contrats, signaler aux entreprises des partenaires éventuels, favoriser le mentorat, organiser des ateliers et des colloques sur les approvisionnements au gouvernement fédéral).

Ainsi, les entrepreneurs autochtones peu familiers avec les règles contractuelles pourront obtenir l'information nécessaire, le soutien d'éventuels partenaires et une aide pour bien préparer les soumissions qui leur permettront de décrocher des contrats.

<u>On a besoin de données sur les retombées économiques pour évaluer les résultats</u>

On a peu étudié jusqu'à maintenant les retombées de la SAEA.

Les ministères commencent actuellement à réaliser des activités axées sur leurs objectifs de rendement. Il n'est donc pas étonnant que la plupart des répondants autochtones aient indiqué qu'à leur avis, la SAEA n'a guère entraîné de résultats tangibles, du moins pour l'instant. Les représentants du gouvernement ont eux aussi indiqué que cela n'avait pas tellement influencé les pratiques dans leur ministère.

Bon nombre d'obstacles empêchent de faire rapport sur les effets de la SAEA.

La plupart des répondants ont évoqué certains obstacles qui compliquent la tâche de dévoiler les résultats. Actuellement, la collecte des données se fait de façon fragmentaire, au moyen de divers systèmes qui enregistrent des renseignements différents. Dans bien des cas, les ministères s'informent directement auprès des GCR, et ils fixent les objectifs par estimation.

Le caractère incomplet des rapports pourrait également poser problème, beaucoup de données restant manquantes en raison du peu de renseignements dont on dispose sur la sous-traitance, les cartes d'achat et les commandes directes dans le cadre des offres permanentes et des contrats d'approvisionnement.

Au moment présent, aucun ministère ne recueille au sujet des contrats des renseignements qui permettraient d'estimer les répercussions économiques (conséquences indirectes de la SAEA) pour chacune des entreprises autochtones et qui indiqueraient où elles sont établies (en milieu urbain, dans une réserve ou hors d'une réserve).

Recommandation #2:
Le MAINC devrait améliorer la base de données du Répertoire des fournisseurs en y ajoutant des éléments d'information sur les entreprises autochtones ainsi que les biens et les services qu'elles offrent. Cela permettrait aux entrepreneurs non autochtones et aux responsables des achats dans les ministères d'identifier plus facilement les entreprises autochtones avec lesquelles ils pourraient s'associer.

Recommandation #3:
Le MAINC et le SCT, qui sont les principaux responsables de l'évaluation, devraient veiller à ce qu'on recueille systématiquement, efficacement et de manière relativement uniforme des indicateurs de mesure continue du rendement (ex. : nombre de séances de formation, fournisseurs inscrits, foires commerciales), surtout pour l'information liée aux objectifs de rendement ministériels.

La prochaine étape consiste à examiner le cadre d'évaluation et à trouver la meilleure façon de se procurer les données nécessaires

Un cadre d'évaluation faciliterait la tâche consistant à définir les activités de production de rapports.

Le cadre d'évaluation joint au présent rapport expose d'éventuels indicateurs de rendement et méthodes à mettre en œuvre pour l'obtention des données précitées.

Le cadre d'évaluation vise à :

- aider à préciser quels sont les renseignements demandés afin de mieux rende compte devant les ministres des résultats obtenus;
- faciliter la collecte de données en évitant d'imposer aux ministères un fardeau inutile et en mettant l'accent sur les éléments d'information essentiels; et
- accélérer l'établissement de critères concrets qui serviront à mesurer les futurs progrès.

Recommandation #4:
Nous recommandons la mise sur pied d'un groupe de travail interministériel pour superviser l'application du cadre d'évaluation.

Le cadre d'évaluation décrit également en détail les activités préparatoires proposées en vue de l'étude d'évaluation.

Mandat

MANDAT
STRATÉGIE D'APPROVISIONNEMENT AUPRÈS DES ENTREPRISES AUTOCHTONES
CADRE D'ÉVALUATION

CONTEXTE : La Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones a pour objet principal de stimuler le développement de ces entreprises. On estime en effet que l'augmentation du nombre d'entreprises autochtones qui soumissionnent sur des marchés fédéraux, et qui les obtiennent, est un moyen rentable de créer des emplois, qui devrait en outre se traduire par une réduction des dépenses sociales sur les collectivités autochtones.

Le programme comporte trois volets principaux : a) élaboration de lignes directrices destinées à augmenter la valeur globale des marchés adjugés à des fournisseurs autochtones; b) création et mise en oeuvre d'un Programme de marchés réservés pour les entreprises autochtones; c) mise en place d'une série de mesures complémentaires qui permettront aux entreprises autochtones d'accéder plus facilement aux marchés fédéraux potentiels. Ces mesures comprennent notamment le soutien accordé à une base de données nationale sur les entreprises autochtones; une orientation donnée aux agents de négociation des marchés; une campagne d'information sur les fournisseurs autochtones; une réévaluation des politiques des marchés; un soutien pour les appels d'offres; la défense des intérêts; enfin, un soutien à la commercialisation.

Le gouvernement a décidé d'appliquer la Stratégie par étapes. L'étape I – mise en oeuvre du Programme de marchés réservés – a été menée à bien le 1er avril 1996. L'étape II – élaboration des objectifs de rendement – doit entrer en vigueur le 1er janvier 1997. Les coûts de mise en oeuvre de la Stratégie sont évalués à 6,35 millions de dollars sur les cinq prochains exercices (soit 1995-1996 à 1999-2000).

Tous les ministères et organismes doivent participer à la mise en oeuvre de la Stratégie. En outre, des tâches seront confiées à certains ministères dans le cadre de son élaboration et de sa mise en oeuvre. Ainsi, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) doit prendre l'initiative des changements politiques nécessaires, de même qu'évaluer les entraves administratives qui confrontent les entreprises autochtones; Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) doit aider à créer des procédures pour établir le Programme de marchés réservés, et pour surveiller ces marchés selon les exigences de l'ALÉNA; le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) devra collaborer avec des ministères et

.../2

organismes afin de fixer des objectifs pertinents de rendement pluriannuel de chaque ministère. La coordination générale sera assurée par le Comité consultatif du Conseil du Trésor sur les marchés.

BESOIN : Le Conseil du Trésor et le MAINC doivent procéder à une évaluation du programme d'ici au 31 mars 2001, pour déterminer si la Stratégie a permis aux entreprises autochtones d'accéder aux marchés du gouvernement fédéral, et pour évaluer la réussite dans ce domaine.

Le cadre d'évaluation que nous élaborons permettra aux ministères de faire évaluer le rendement et les incidences de la Stratégie. Il constituera de surplus un moyen rentable et uniforme de recueillir les données pertinentes en vue de l'évaluation.

PORTÉE : Le cadre d'évaluation doit comporter un plan d'évaluation de la Stratégie, outre un système de mesure du rendement, pour mesurer celui-ci en permanence. Le cadre accordera autant d'importance aux incidences sur le gouvernement que sur les collectivités autochtones; il indiquera aussi le degré d'avancement de la mise en oeuvre.

Voici les objets et éléments dont doit notamment traiter le cadre :

- Quels sont les objectifs, justifications, cibles, processus de mise en oeuvre et incidences visés par la Stratégie?
- Quels indicateurs de rendement et modes possibles de collecte de données faut-il utiliser pour évaluer en permanence le rendement de la Stratégie?
- Quel est l'état d'avancement des activités de mise en oeuvre?
- Quelles sont les questions dont l'évaluation doit traiter, et les méthodes à employer pour y répondre (p. ex. communications/commercialisation, entraves à la mise en oeuvre, attitudes et sensibilisation des fonctionnaires, admissibilité, qualité de la base de données sur les fournisseurs, rentabilité, autres modes de prestation possibles, etc.)?
- Quel devrait être le contenu du processus d'évaluation, et comment ce processus doit-il être effectué?

APPROCHE : L'élaboration du cadre d'évaluation sera dirigée par un chef principal de l'évaluation de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI) du MAINC, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. L'avancement de l'élaboration du cadre sera surveillé par un comité consultatif composé de représentants de la Division des marchés et de

.../3

la gestion du matériel du MAINC, de la Direction de l'accès aux marchés fédéraux du MAINC, des groupes de la revue et de la gestion des marchés du Secrétariat du Conseil du Trésor, et de trois autres ministères principaux : Pêches et Océans, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et Défense nationale. En outre, deux organismes autochtones — le conseil tribal de Saskatoon et le Southern First Nations Secretariat Tribal Council — participeront à ce Comité, qui sera présidé par un représentant de la DGÉVI du MAINC.

Cette tâche sera effectuée à l'interne et dans la mesure du possible par l'intermédiaire de consultants autochtones. Il faudra, pour élaborer ce cadre, étudier les comptes rendus des évaluations portant sur des projets analogues ainsi que les conclusions de la Commission royale sur les peuples autochtones; examiner les documents qui accompagnent les programmes et les systèmes de collecte de données; mener des entrevues avec les principaux intéressés gouvernementaux et autochtones; préparer un modèle macro-économique des incidences prévoyant des options permettant de mesurer les macro-incidences de la Stratégie sur des éléments comme l'emploi et une dépendance réduite sur les dépenses sociales.

Pour vérifier les indices de rendement et les méthodes d'évaluation proposées, on tiendra des ateliers consultatifs avec des représentants des Premières nations et des entreprises autochtones, de même qu'avec le Comité consultatif interministériel du Conseil du Trésor.

ÉCHÉANCIER ET COÛT : Une ébauche de cadre doit être présentée au plus tard en mai 1997. Le coût du cadre d'évaluation est évalué entre 35 000 $ et 40 000 $.

APPROUVÉ PAR :

Gordon Shanks
Sous-ministre adjoint
Politiques et orientation stratégique
Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien

R.J. Neville
Secrétaire adjoint et contrôleur général adjoint
Secteur de la gestion des finances et des marchés
Secrétariat du Conseil du Trésor

Plan d'action

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET :96-24

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : **Procurement Strategy For Aboriginal Business Evaluation Framework and Implementation Status Report / Rapport d'étape sur le cadre d'évaluation et la mise en oeuvre de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones**

REGION OR SECTOR / RÉGION OU SECTEUR : **Socio-Economic Policy, Programming and Program Re-Degisn / Politiques et programmes socio-économiques et Restructuration des programmes**

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT PAGE NO. / N° de PAGE DU RAPPORT	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
• Le MAINC et TPSGC devraient continuer à faire connaître aux autres ministères l'importance des activités visant à développer les capacités des fournisseurs, et à rendre les moyens d'action de la Stratégie plus facilement disponibles (ex. : réserver des contrats, signaler aux entreprises des partenaires éventuels, favoriser le mentorat, organiser des ateliers et des colloques sur les approvisionnements au gouvernement fédéral).	50	Le MAINC et TPSGC continueront de tenir des séminaires à l'intention des ministères et des fournisseurs et à encourager les salons professionnels des entreprises autochtones. Des documents de formation à l'intention des gestionnaires de centres de responsabilité continueront d'être offerts dans le but d'assister les gestionnaires et les responsables de l'approvisionnement des ministères dans ce domaine, de même que des outils à l'intention des entreprises autochtones pour faciliter le développement du réseau des fournisseurs. Ces outils mettront l'accent sur la rédaction de propositions efficaces, le marketing, le processus d'approvisionnement, etc.	Direction de l'accès aux marchés, PPSERP	Les outils à l'intention des fournisseurs devraient être prêts d'ici septembre 2000
• Le MAINC devrait améliorer la base de données du Répertoire des fournisseurs en y ajoutant des éléments d'information sur les entreprises autochtones ainsi que les biens et les services qu'elles offrent. Cela permettrait aux entrepreneurs non autochtones et aux responsables des achats dans les ministères d'identifier plus facilement les entreprises autochtones avec lesquelles ils pourraient s'associer.	51	Le MAINC a embauché un consultant autochtone pour apporter régulièrement des améliorations au Répertoire des fournisseurs autochtones, pour l'entretenir, y compris pour effectuer la vérification des données, et pour fournir une liste exacte des biens et des services offerts par les entreprises figurant dans le Répertoire. Les entrepreneurs ont accès à un numéro sans frais pour obtenir des renseignements sur la SAEA et sur le processus d'inscription au RFA.	Direction de l'accès aux marchés, PPSERP	RFA terminé. Le contrat d'entretien se poursuit jusqu'en mars 2000
• Le MAINC et le SCT, qui sont les principaux responsables de l'évaluation, devraient veiller à ce qu'on recueille systématiquement, efficacement et de manière relativement uniforme des indicateurs de mesure continue du rendement (ex. : nombre de séances de formation, fournisseurs inscrits, foires commerciales), surtout pour l'information liée aux objectifs de rendement ministériels.	51	Le MAINC continuera de collaborer avec les coordonnateurs des objectifs de rendement ministériels pour s'assurer que les indicateurs de rendement exigés par la politique du SCT seront recueillis annuellement. Le MAINC et TPSGC recueilleront des données sur les occasions de marchés réservés, les fournisseurs inscrits au Registre des fournisseurs autochtones et les salons professionnels aux fins d'évaluations ultérieures.	Direction de l'accès aux marchés, PPSERP	Les indicateurs de rendement sont recueillis annuellement pendant le deuxième trimestre de l'année civile . 30 août 1999
• La mise sur pied d'un groupe de travail interministériel pour superviser l'application du cadre d'évaluation.	52	La DGEVI continuera de communiquer avec le MAINC, le SCT, les représentants interministériels et les partenaires autochtones et mettra sur pied un groupe de travail chargé de l'évaluation.	DGEVI, MAINC et PEE (SCT)	Janvier 2000

Appendice 1

Liste des acronymes fréquemment utilisés dans l'étude

Liste des acronymes fréquemment utilisés dans l'étude

Terminologie de l'approvisionnement et des contrats

ACI	Accord sur le commerce intérieur
ALÉNA	Accord de libre-échange nord-américain
AMPOMC	Accord sur l'Organisation mondiale du commerce concernant les marchés publics
APM	Avis de la politique sur les marchés
CCCCT	Comité consultatif des contrats du Conseil du Trésor
ERTG	Ententes sur les revendications territoriales globales
GCR	Gestionnaire de centre de responsabilité
GETS	Système électronique des soumissions du gouvernement
MERX	Service de soumissions électronique du Canada exploité par CEBR Inc.
PAC	Préavis d'adjudication de contrat
RFA	Base de données du répertoire des fournisseurs autochtones
SAEA	Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones
SIOS	Système des invitations ouvertes à soumissionner

Ministères, agences et organisations

APECA	Agence de promotion économique du Canada atlantique
AAC	Agriculture et Agro-alimentaire Canada
ACC	Anciens combattants Canada
ACDI	Agence canadienne de développement international
AEC	Affaires étrangères Canada
ASC	Agence spatiale canadienne
BCP	Bureau du Conseil privé
BFDR-Q	Bureau fédéral de développement régional (Québec)
BSIF	Bureau du surintendant des institutions financières
BST	Bureau de la sécurité des transports du Canada
BVG/CC	Bureau du vérificateur général du Canada
CCG	Centre canadien de gestion
CCDP	Commission canadienne des droits de la personne
CCEA	Commission de contrôle de l'énergie atomique du Canada
CCI	Commission canadienne de l'immigration
CEA	Comité d'examen des acquisitions
CFP	Commission de la Fonction publique
CISR	Commission de l'immigration et du statut de réfugié
CRSNG	Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie
CVC	Conseils et Vérification Canada
DEOC	Diversification de l'économie de l'Ouest canadien
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
É! Can	Élections Canada
ENV	Environnement Canada
FC	Finance Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IC	Industrie Canada
MAINC	Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
MJ	Ministère de la Justice
MDF	Ministère de la défense nationale
MPO	Ministère des Pêches et des Océans
ONE	Office national de l'énergie
PC	Patrimoine Canada
RC	Revenu Canada
RNC	Ressources naturelles Canada
SC	Statistique Canada
SC	Santé Canada

.../2

Autres termes

SCC	Services correctionnels du Canada
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SGC	Solliciteur général du Canada
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
AC	Administration centrale
Datacap	Système d'entrée de données électronique utilisé pour saisir les données d'approvisionnement
CCAE	Code utilisé dans la classification des activités économiques
RCN	Région de la capitale nationale
SIF	Service d'information sur les fournisseurs